

Vergaderjaar 1995–1996

24 782

Wijziging van de Meststoffenwet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Inhoudsopgave		Blz.
Hoofdstuk I.	Algemeen	2
§ 1.	Inleiding	2
§ 2.	Achtergrond	3
§ 3.	Regulerende heffingen	5
Hoofdstuk II.	Mineralenaangiftesysteem	5
§ 1.	Geschiedenis ontwikkeling systeem mineralenheffingen	5
§ 2.	Verfijnde mineralenheffingen	7
§ 3.	Forfaitaire mineralenheffingen	13
§ 4.	Vrijstelling voor bedrijven met een lage veebezetting	16
§ 5.	Regulerende heffing voor intermediaire ondernemingen	18
§ 6.	Bestemmingsheffing	21
§ 7.	Handhaving en sturingskracht	23
7.1.	Algemeen	23
7.2.	Onnauwkeurigheden	24
7.3.	Fraude-aspecten	25
7.4.	Conclusie ten aanzien van de sturingskracht	29
§ 8.	Grondwettelijke aspecten	30
§ 9.	Verhouding tot de regelgeving van de Europese Unie	31
§ 10.	Artikel 6 van het EVRM	34
§ 11.	Rol van het strafrecht	36
§ 12.	Uitvoeringslasten	37
Hoofdstuk III.	Overige onderdelen van het wetsvoorstel	39
§ 1.	Vereenvoudiging stelsel uitbreidingsverbod	39
§ 2.	Vereenvoudiging Wet verplaatsing mestproductie	40
§ 3.	Vrijstelling	41
Hoofdstuk IV.	Deregulering	42
Hoofdstuk V.	Artikelsgewijze toelichting	43

¹ De – bij de memorie van toelichting gevoegde – ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

HOOFDSTUK I. ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot introductie van een nieuw stelsel van heffingen in de Meststoffenwet. Kern vormen de zogenaamde regulerende mineralenheffingen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de beleidsvoornemens voor de jaren 1998–2010, neergelegd in de door de Tweede Kamer aanvaarde Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nrs. 1–24; Handelingen II 1995/96, nr. 41, blz. 3246–3257).

Het systeem van regulerende mineralenheffingen komt tegemoet aan de wens van het landbouwbedrijfsleven om te komen tot een meer individuele bedrijfsbenadering in de mestwetgeving. Het systeem is gezamenlijk met het bedrijfsleven ontwikkeld en sluit aan bij initiatieven uit de praktijk. Aangezien een meer individuele benadering noodzakelijkerwijze leidt tot een systeem met meer variabelen, dat in aanleg kwetsbaar is, is bij de ontwikkeling van het instrument steeds grote aandacht aan de sturingskracht ervan besteed.

Het wetsvoorstel bevat de volgende onderdelen.

- a. Regulerende heffingen op het ontoelaatbare mineralenverlies in de vorm van fosfaat en stikstof op landbouwbedrijven, waarbij alle belangrijke aan- en afvoerposten van het landbouwbedrijf op de aangifte van de verschuldigde heffing worden verantwoord en waarbij het mineralenverlies zoveel mogelijk op basis van werkelijke hoeveelheden en gehalten wordt vastgesteld: de zogenoemde verfijnde mineralenheffingen.
 - Regulerende heffingen op het ontoelaatbare mineralenverlies in de vorm van fosfaat en stikstof op landbouwbedrijven, waarbij uitsluitend meststoffen op de aangifte van de verschuldigde heffing worden verantwoord en waarbij een belangrijk deel van het mineralenverlies op basis van forfaitaire getallen wordt vastgesteld: de zogenoemde forfaitaire mineralenheffingen. Dit biedt bedrijven die niet kunnen of willen voldoen aan de voorwaarden voor deelname aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen het alternatief van een eenvoudiger en globaler systeem.
- b. Een regulerende heffing voor intermediaire ondernemingen, zoals loonwerkers, transporteurs, handelaren, opslaghouders en be- en verwerkers, die de door hen afgenomen meststoffen niet verantwoord afzetten.
- c. Een bestemmingsheffing voor landbouwbedrijven ter financiering van de kosten voor uitvoering van de Meststoffenwet.
- d. Een vrijstelling van de onder a en c genoemde heffingen voor bedrijven met een veebezetting van minder dan 2 grootvee-eenheden per hectare.

De essentialia van de heffingen en de systematiek van heffen zijn in de wet zelf neergelegd, in een nieuw hoofdstuk IV van de Meststoffenwet. Daarmee wordt in overeenstemming met artikel 104 van de Grondwet gehandeld. De overschotheffing van het huidige artikel 13 van de Meststoffenwet wordt vervangen door de onder c genoemde bestemmingsheffing.

Mede in verband met de invoering van het systeem van regulerende mineralenheffingen kan het stelsel van het verbod tot uitbreiding van de mestproductie worden vereenvoudigd en kunnen bepaalde administratieve verplichtingen van de Wet verplaatsing mestproductie vervallen. Ook overigens leidt invoering van het nieuwe wettelijke stelsel tot vereenvou-

diging en tot het vervallen van bestaande bepalingen in de mestwetgeving.

Inwerkingtreding van het wetsvoorstel is overeenkomstig de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (verder: Integrale Notitie) voorzien per 1 januari 1998. In het jaar 2000 zal een tussentijdse evaluatie plaatsvinden van het gehele pakket van maatregelen van de Integrale Notitie, met name in het licht van de effectiviteit en de technisch-economische en sociale haalbaarheid ervan. De evaluatie zal mede betrekking hebben op de voor het onderhavige heffingstelsel relevante verliesnormen en tarieven.

§ 2. Achtergrond

Het mestbeleid kent een gefaseerde aanpak. De doelstellingen van de onderscheiden fasen zijn neergelegd in de Notitie mestproblematiek (kamerstukken II 1984/85, 18 897, nr. 2), de Notitie mestbeleid tweede fase (kamerstukken II 1989/90, 21 502, nr. 3) en de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid Derde Fase (kamerstukken II 1992/93, 19 882, nr. 34). In de derde fase (jaren 1995–2000) zou de einddoelstelling van het beleid worden gerealiseerd, namelijk evenwichtsbemesting in het jaar 2000. Bij evenwichtsbemesting is de gift op het bedrijf van fosfaat en stikstof in meststoffen in balans met de onttrekking van deze mineralen door het gewas.

Zoals is aangegeven in de Integrale Notitie, bleek bij de uitwerking van de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid Derde Fase het volgende.

- a. Grootschalige mestverwerking bleek zich onvoldoende te ontwikkelen. Verdere aanscherping van de bemestingsnormen zou daardoor – landelijk gezien – leiden tot een hoge druk op de afzetmogelijkheden voor mestoverschotten van bedrijven. Zonder flankerend beleid zouden daardoor de kosten voor mestafzet toenemen en daarmee de druk om de normen te overschrijden.
- b. Het bestaande wettelijke instrumentarium bleek niet tijdig te vervangen door een systeem dat bij een grote druk op de afzetmogelijkheden voldoende sturingskracht zou hebben.
- c. Het verschil tussen wat landbouwkundig haalbaar is en milieukundig noodzakelijk bleek niet te overbruggen, waardoor de doelstelling «evenwichtsbemesting in het jaar 2000» niet te concretiseren was.

Derhalve bestond er aanleiding tot een heroverweging van de doelstellingen en beleidsvoornemens voor de derde fase, die zijn weerslag heeft gevonden in de Integrale Notitie. Daarin gaan wij uit van een meer geleidelijke aanscherping van de bemestingsnormen, tot het jaar 2010. Ook is voorzien in een stimulerings- en herstructureringsbeleid, mede tot behoud van een landelijk evenwicht op de mestmarkt.

De filosofie over de wijze waarop de beleidsdoelstellingen voor de komende jaren moeten worden verwezenlijkt, is dat de verantwoordelijkheid voor de oplossing van de problematiek van de mestoverschotten zoveel mogelijk bij de agrariërs zelf wordt neergelegd. In dat verband zal, zoals in de voorgaande paragraaf werd aangegeven, de regelgeving meer worden gericht op de individuele bedrijfssituatie. Hiervoor is een ingrijpende wijziging van de wijze van regulering nodig, waarbij waar mogelijk wordt afgestapt van generieke ge- en verboden, en middelvoorschriften worden vervangen door doelvoorschriften. De agrariër moet zoveel mogelijk vrijheid worden geboden om binnen zijn eigen bedrijfsvoering oplossingen te vinden en afwegingen te maken, waarmee hij aan de doelvoorschriften kan voldoen. In gezamenlijkheid met het landbouwbedrijfsleven is daartoe het nieuwe instrument van regulerende

mineralenheffingen ontwikkeld. Dat instrument hebben wij centraal gesteld in de Integrale Notitie.

De idee van de regulerende mineralenheffingen is dat op bedrijfsniveau registratie plaatsvindt van met allerlei producten aan- en afgevoerde mineralen in de vorm van fosfaat en stikstof, waar mogelijk op basis van werkelijke hoeveelheden en gehalten. Van het overschot op de mineralenbalans, te weten het verschil tussen aan- en afvoer, wordt aangifte gedaan. Het verschil is het mineralenverlies naar de grond, het grond- of oppervlaktewater, of de lucht. Het mineralenverlies wordt belast met een heffing voor zover het hoger is dan gelet op de toepasselijke verliesnorm acceptabel voor het milieu is. De verliesnorm vormt het zogenaamde doelvoorschrift. De heffing moet stimuleren dat het mineralenverlies wordt beperkt tot een acceptabel niveau. In dat verband wordt gesproken van een regulerende heffing. Overigens wordt nu al – in het kader van regionale initiatieven – op vele bedrijven vrijwillig een registratie bijgehouden van op het bedrijf aan- en afgevoerde mineralen, in de zogenoemde mineralenboekhouding. Deze mineralenboekhouding dient als managementinstrument waarmee kostenbesparingen op het bedrijf kunnen worden gerealiseerd en een groter inzicht in de milieu-effecten van de bedrijfsvoering en bemestingspraktijk wordt verkregen.

Het systeem van regulerende mineralenheffingen is een verfijnder en individueler instrument dan het huidige systeem van de mestboekhouding, waarin de op de Wet bodembescherming gebaseerde, strafrechtelijk gehandhaafde gebruiksnormen centraal staan. Het systeem van de mestboekhouding is globaal van karakter. Regulering van maximaal toelaatbare bemestingsniveaus geschiedt op basis van de hoeveelheid fosfaat in dierlijke mest. De productie van dierlijke mest, de aan- en afvoer van mest en de oppervlakte landbouwgrond bepalen of de gebruiksnorm is overschreden. De productie, aan- en afvoer van mest worden voornamelijk forfaitair bepaald. Als het vee minder voer of fosforarm voer gebruikt, vertaalt zich dat tot op zekere hoogte in gunstiger forfaits voor de berekening van de fosfaatproductie, echter alleen ten aanzien van varkens en kippen. De voor de controle relevante gegevens worden bijgehouden in de mestboekhouding.

Door het grotere aantal variabelen biedt het systeem van regulerende mineralenheffingen meer ruimte voor keuzen in de bedrijfsvoering om ongewenst mineralenverlies te voorkomen dan de mestboekhouding. Het instrument belooft een meer dan gemiddeld efficiënt mineralengebruik beter. Zo leidt minder aanvoer van mineralen in voer, zonder vertaalslag naar een forfaitaire productienorm per dier en zonder beperking tot de diersoorten varken en kip, tot een gunstiger mineralenbalans. En zo vertaalt een grotere productiviteit, in de vorm van bijvoorbeeld een grotere gewasopbrengst of een grotere hoeveelheid dierlijk product, zich in een gunstiger mineralenbalans, door een grotere mineralenafvoer. Beide maatregelen hebben als gevolg dat minder mineralen via de dierlijke mest van het bedrijf behoeven te worden afgezet om de balans in evenwicht te krijgen. Dat leidt tot lagere afzetkosten.

Ook is het nieuwe instrument – door het grotere aantal variabelen en door het feit dat meer met werkelijke gehalten wordt gewerkt – nauwkeuriger. Bovendien is het rechtvaardiger voor de individuele ondernemer. Deze factoren beïnvloeden de sturingskracht positief. In paragraaf 7 van hoofdstuk II gaan wij daarop verder in.

Tot slot is een niet onbelangrijk voordeel voor het milieu, dat behalve het gebruik van dierlijke en overige organische mest ook kunstmestgebruik wordt gereguleerd, en dat behalve op fosfaat ook op stikstof

wordt gereguleerd. Dit laatste is ook van belang in het licht van de zogenaamde EG-Nitraatrichtlijn, waarop wij nog in paragraaf 9 van hoofdstuk II in zullen gaan.

§ 3. Regulerende heffingen

Vanuit drie invalshoeken hebben wij gekozen voor de inzet van het instrument van regulerende heffingen.

Ten eerste past bij de in paragraaf 2 beschreven filosofie over de wijze waarop de komende jaren de beleidsdoelstellingen moeten worden verwezenlijkt geen repressieve handhaving van generieke geen verboden, maar meer een marktconform instrument van stimulering door financiële prikkels. De regulerende heffing stuurt niet door een punitieve reactie op ongewenst gedrag. Zij is reparatoir en compensatoir van karakter, in die zin dat agrariërs die investeren in maatregelen om mineralenverliezen terug te brengen economisch niet worden achtergesteld bij agrariërs die deze kosten niet maken en niet voldoen aan het doelvoorschrift, de verliesnorm. Het economische voordeel van de laatste categorie wordt met de heffing afgeroomd.

Ten tweede past het instrument in het algemene streven om, waar mogelijk, het strafrecht meer op afstand te plaatsen en het strafrechtelijke apparaat te ontlasten. Het sluit aan bij de filosofie dat het bestuur in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor verwezenlijking van gestelde beleidsdoelen. In aansluiting op de hierover gevoerde discussie, heeft de Minister van Justitie bij brief van 9 december 1994, nr. 471940, de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer geïnformeerd over de introductie van een stelsel van regulerende heffingen in de mestwetgeving. De brief werd behandeld in het op 29 maart 1995 gehouden Algemeen Overleg van de Vaste Commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken met de Minister van Justitie (kamerstukken II 1994/95, 23 462, 23 710, nr. 3) tezamen met het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten (kamerstukken 1993/94, 23 400 VI, nr. 48).

Ten derde valt bij continuering van de strafrechtelijke handhaving van bemestingsnormen niet uit te sluiten dat in de toekomst onvoldoende greep op de ontwikkelingen binnen de veehouderij kan worden gehouden. Dit hangt niet alleen samen met het niet sluitend krijgen van het strafrechtelijke bewijs, waarop in paragraaf 7 van hoofdstuk II wordt ingegaan, maar ook met het feit dat aanscherping van de normen een grootschalige individuele en actieve verantwoordingsplicht vergt, waarbij de agrariërs direct financieel worden aangesproken op niet-acceptabele verliezen. Verlaging van de normen vergt immers zodanige investeringen op de bedrijven, dat de neiging tot overschrijding van die normen zal toenemen. In een strafrechtelijke benadering zou dan de druk op het apparaat te groot worden. Het fiscale instrument leent zich goed voor een grootschalige individuele verantwoordingsplicht, zeker bij gebruikmaking van de techniek van heffing op aangifte.

HOOFDSTUK II. SYSTEEM VAN REGULERENDE MINERALENHEFFINGEN

§ 1. Geschiedenis ontwikkeling systeem mineralenheffingen

In het Nationaal Milieubeleidsplan I (kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 1-2) en de Structuurnota Landbouw (kamerstukken II 1989/90, 21 148, nrs. 2-3) is voor het eerst sprake van de ontwikkeling van een mineralenboekhouding waarmee de aan- en afvoer van mineralen op het landbouw-

bedrijf wordt geregistreerd ter schatting van het mineralenoverschot. Daarbij werd vooral gedacht aan een mineralenboekhouding als hulpmiddel in de bedrijfsvoering en als voorlichtingsinstrument. De mogelijkheden voor inzet van de mineralenboekhouding bij regulering van mineralenemissies moesten nog worden onderzocht.

In de jaren daarna is de idee van regulering van mineralenemissies door middel van heffingen uitgewerkt. Het in november 1992 uitgebrachte rapport «Mineralenaangifte als regulerend instrument» van de Werkgroep Mineralenboekhouding (uitgave van de toenmalige Directie Wetenschap en Technologie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), vormde het startpunt voor de ontwikkeling van een mineralenaangiftesysteem door overheid en landbouwbedrijfsleven gezamenlijk. Het landbouwbedrijfsleven had het instrument inmiddels centraal gesteld in zijn visie op de wijze waarop het mestbeleid in de toekomst vorm zou moeten worden gegeven, zoals tot uitdrukking komt in het in 1991 uitgebrachte plan van aanpak «het Mineraal Centraal», dat in 1992 werd aangevuld met de rapportage van de Projectgroep Timmer. Dit plan van aanpak heeft in 1993 een vervolg gekregen met de notitie «Mestbeleid naar 2000» en in 1995 met de notitie «Een aangepast mineralenbeleid». De notities zijn uitgegeven door het Landbouwschap.

Zoals in de inleiding werd aangegeven heeft bij de ontwikkeling van de mineralenaangifte de sturingskracht steeds centraal gestaan. Zo concludeerde een werkgroep onder voorzitterschap van de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie in juni 1994 in het rapport «Mineralen onder controle?», dat de mineralenaangifte weliswaar grote kwaliteiten heeft, maar dat het systeem te fraudegevoelig is om te functioneren in een situatie van een onevenwichtige mestmarkt. Het zou eerst verder moeten worden ontwikkeld en versterkt.

De conclusies van voornoemde werkgroep waren mede aanleiding voor de herbezinning op het mestbeleid, die met de Integrale Notitie heeft plaatsgevonden. Wij hebben daarin voorzien in een stimulerings- en herstructureringsbeleid, mede met het oog op behoud van evenwicht op de mestmarkt. Voorts is voorzien in een meer geleidelijke verlaging van de normen en in een gefaseerde invoering van de mineralenaangifte in de land- en tuinbouw. Naast het eigenlijke systeem van regulerende mineralenheffingen, de verfijnde mineralenheffingen, hebben wij voorzien in zogenoemde forfaitaire mineralenheffingen. Deze bieden bedrijven het alternatief van een globaler systeem met minder administratieve lasten.

Uitwerking van het systeem van verfijnde mineralenheffingen heeft verder plaatsgevonden in het «Project Mineralenboekhouding», door overheid en landbouwbedrijfsleven gezamenlijk. Het project heeft onder meer het rapport «Mineralenaangifte naar keuze/de facultatieve mineralenaangifte: voorstel voor de invulling van de verfijnde mineralenaangifte» (oktober 1995; uitgave in eigen beheer) opgeleverd. Dat bevatte ook de uitkomsten van een ex ante-evaluatie van het voorgestelde systeem op het aspect van sturingskracht.

Op grond daarvan hebben wij in de Integrale Notitie de mineralenheffingen als reguleringsinstrument voor de komende jaren centraal gesteld. Het vertrouwen bestaat dat dat instrument een grotere sturende werking zal hebben dan het bestaande instrumentarium. Dit met inachtneming van de voorgestelde beleidsmaatregelen om het evenwicht op de mestmarkt te bewaren en in het vertrouwen dat aan de andere essentiële randvoorwaarden voor een goede werking van het systeem kan worden voldaan. In paragraaf 7 van dit hoofdstuk komen wij daarop terug.

§ 2. Verfijnde mineralenheffingen

De Integrale Notitie laat ruimte wat betreft de precieze invulling van het wettelijke systeem van verfijnde mineralenheffingen. In de notitie wordt duidelijkheid verschaft over de heffingplichtigen, de verliesnormen voor grasland en de tarieven. Voor het overige wordt gesteld «dat op vele posten werkelijke mineralengehaltes in aan- en afgevoerde stoffen worden geregistreerd» en wordt volstaan met te verwijzen naar het systeem dat de afgelopen jaren door het landbouwbedrijfsleven en de overheid gezamenlijk is ontwikkeld.

Het voorgestelde wettelijke systeem is in lijn hiermee zoveel mogelijk ingevuld conform de voorstellen van de Projectgroep Mineralenboekhouding. Deze zijn immers voorwerp geweest van eerdergenoemde ex ante-evaluatie van het systeem en zij zijn afgestemd met het bedrijfsleven.

De essentialia van het voorgestelde systeem worden als volgt ingevuld.

a. Heffingplichtigen

De potentiële groep van heffingplichtigen bestaat uit alle personen, rechtspersonen en samenwerkingsverbanden die een landbouwbedrijf voeren. Mocht de heffingplichtige meer dan één bedrijf exploiteren, dan wordt de heffing vastgesteld per bedrijf afzonderlijk.

De heffingplicht overeenkomstig het systeem van verfijnde mineralenheffingen is afhankelijk van een bewuste keuze (artikel 13h): het bedrijf moet daartoe tijdig zijn aangemeld en alle overigens ter zake geldende voorwaarden moeten zijn vervuld. Is dat niet het geval, dan is heffing verschuldigd overeenkomstig het systeem van forfaitaire mineralenheffingen, voor zover het bedrijf niet valt onder de vrijstelling voor bedrijven met een lage veebezetting. Op dit laatste punt gaan wij in paragraaf 4 van dit hoofdstuk verder in.

b. Belastbaar feit, verschuldigdheid heffing en maatstaf

Het belastbaar feit is het feitelijk op het bedrijf aanvoeren van producten of dieren die zijn benoemd als aanvoerpost op de mineralenbalans (artikel 13h). Op het moment van feitelijke aanvoer wordt de heffing verschuldigd (artikel 13n).

De maatstaf volgens welke heffing is verschuldigd is tweeledig: geheven wordt over het ontoelaatbare fosfaat- en stikstofverlies (artikel 13i). Gelet op deze tweeledige maatstaf en gelet ook op andere verschillen tussen het fosfaat- en het stikstofspoor, zoals de verliesnormen en het tarief, is binnen het verfijnde systeem feitelijk sprake van twee heffingen: een fosfaat- en een stikstofheffing. Om deze reden wordt telkens de meervoudsvorm «heffingen» gebruikt.

c. Grondslag

De heffingsgrondslag is neergelegd in de artikelen 13j, 13k en 13l van het wetsvoorstel. Geheven wordt over de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de als aanvoerpost benoemde producten en dieren die op het bedrijf zijn aangevoerd. Op die hoeveelheid wordt in mindering gebracht de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de aantoonbaar van het bedrijf afgevoerde producten en dieren die zijn benoemd als afvoerpost. Voorts wordt in mindering gebracht het op basis van de verliesnormen berekende toelaatbare verlies van fosfaat en stikstof. Om geen heffing te

behoeven betalen mag de mineralenaanvoer in een jaar nooit groter zijn dan de som van de mineralenafvoer en het toelaatbare verlies.

Vorraden

De begin- en de eindvoorraad van de diverse producten en dieren in het kalenderjaar worden overeenkomstig de aanbevelingen uit de ex-ante evaluatie niet in de heffingsgrondslag betrokken. In paragraaf 7 van dit hoofdstuk wordt op de achtergrond daarvan ingegaan. Een en ander neemt niet weg dat het onder omstandigheden toch mogelijk moet zijn rekening te houden met de voorraad: bedrijven die een zodanig stalsysteem hebben dat eerst na een langere periode mest kan worden afgevoerd, zouden anders het risico lopen te worden belast met een heffing door het enkele feit dat zij fysiek niet in staat zijn binnen één kalenderjaar voldoende mest af te voeren om de mineralenbalans in evenwicht te brengen. Met name voor die bedrijven kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de heffingsgrondslag worden uitgebreid met het voorraadsaldo (artikel 13ag).

Aan- en afvoerposten

De aan- en afvoerposten van de mineralenbalans zijn benoemd in bijlage D bij het wetsvoorstel. Het gaat aan de aanvoorzijde van de balans om dierlijke en overige organische mest, kunstmest, kracht- en mengvoer, industriële bijproducten, ruwvoer en dieren. Als afvoer op de mineralenbalans kunnen worden verantwoord: dierlijke mest, dieren, dierlijke producten, ruwvoer en andere akker- en tuinbouwproducten. Bij dieren en dierlijke mest gaat het alleen om de dieren die thans reeds onder de Meststoffenwet zijn gebracht.

Voor de bepaling welke posten in de mineralenbalans worden meegenomen heeft als uitgangspunt gegolden dat het moet gaan om voor een veehouderijbedrijf van het meer algemeen voorkomende type belangrijke posten. Om het systeem niet te complex en te kwetsbaar te maken, zijn gezien hun omvang onbelangrijke posten als planten pootgoed en zaaizaad niet meegenomen. Ook de aanvoerposten depositie, stikstofbinding door planten en de afvoerpost denitrificatie zijn niet als zodanig in de mineralenbalans meegenomen: dergelijke milieuposten zijn door de individuele agrariër moeilijk te beïnvloeden en passen dus niet goed in de filosofie dat ruimte moet worden geboden om door individuele keuzen in de bedrijfsvoering de mineralenverliezen terug te brengen; de factor denitrificatie is wel meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de verliesnormen. Evenmin is rekening gehouden met een proces als mineralisatie: mineralisatie heeft geen aan- of afvoer van mineralen op het bedrijf tot gevolg, maar beïnvloedt slechts de beschikbaarheid van mineralen voor het gewas.

Wijze van vaststelling van hoeveelheden en gehalten

De wijze waarop de hoeveelheden fosfaat en stikstof in de aan- en afvoerposten worden vastgesteld, is bepalend voor de hoogte van de heffingen en raakt dus direct aan de grondslag. De daarbij te hanteren uitgangspunten en eventuele forfaits zijn dan ook in de wet zelf neergelegd (artikel 13k; bijlage D). Nadere regels, zoals bemonsterings- en analyseprotocollen en administratieve verplichtingen, worden bij ministeriële regeling vastgesteld (artikelen 13ak en 13al).

Bij de verfijnde mineralenheffingen geldt als uitgangspunt dat zoveel mogelijk wordt gewerkt met werkelijke hoeveelheden en gehalten. Dat is dan ook het geval bij de belangrijkste posten: kracht- en mengvoer,

industriële bijproducten, dierlijke mest, overige organische mest en kunstmest.

Bij een aantal posten worden wel forfaits gehanteerd, om redenen van uitvoerbaarheid, eenvoud, kostenbesparing en fraudebestendigheid. Bij dieren is bemonstering niet uitvoerbaar, en zowel voor dieren als dierlijke producten geldt dat de variatie in gehalten gering is. Het gebruik van forfaits leidt hier tot eenvoud en kostenbesparing. Ook bij het – gezien zijn gewicht op de mineralenbalans niet onbelangrijke – ruwvoer worden forfaitaire gehalten gehanteerd. In dit geval echter vooral ter beperking van de fraudemogelijkheden bij leveranties tussen agrariërs onderling. Voor andere akker- en tuinbouwproducten dan ruwvoer, welke producten ongeschikt zijn op veehouderijbedrijven, geldt een forfait per hectare afgevoerd product. Dat forfait staat voor de gemiddelde onttrekking van fosfaat en stikstof door het gewas aan de grond. Indien rekening zou moeten worden gehouden met verschillen tussen de vele honderden gewassen en rassen, dan zou het systeem te ingewikkeld en oncontroleerbaar worden. Het forfait per hectare voor de gemiddelde onttrekking van fosfaat en stikstof is globaal van karakter: er is slechts onderscheiden tussen een aantal hoofdgroepen van gewassen: akkerbouwgewassen, tuinbouwgewassen, fruitteelt, boomkwekerijgewassen en bloembollen.

d. Verliesnormen

Een afzonderlijk onderdeel van de heffingsgrondslag wordt gevormd door het toelaatbare mineralenverlies. Het toelaatbare mineralenverlies wordt in mindering gebracht op de hoeveelheid fosfaat en stikstof waarover wordt geheven. Het verlies wordt bepaald op basis van de in artikel 13I neergelegde verliesnormen.

Hoogte verliesnormen

De verliesnormen voor grasland zijn neergelegd in de Integrale Notitie. Om duidelijkheid te geven aan de sector is daarbij op basis van huidige inzichten een traject uitgezet tot 2008/2010. Dat biedt de landbouw de zekerheid die nodig is om de bedrijfsopzet aan te passen en gericht te investeren. Bij de besluitvorming over de hoogte van de verliesnormen hebben de volgende uitgangspunten een rol gespeeld:

- in het verminderen van de milieubelasting moet een flinke stap voorwaarts worden gezet;
- er moet een fasering worden gehanteerd die aansluit bij het innovatieve vermogen van de sector en niet leidt tot onaanvaardbare sociaal-economische consequenties;
- de normen moeten aansluiten bij een goede landbouwkundige praktijk, op basis van een bemestingsstrategie waarbij op het scherpst van de snede wordt geopereerd.

In het jaar 2000 zal, zoals in de inleiding van hoofdstuk I is aangegeven, een evaluatie plaatsvinden, die mede betrekking heeft op de hoogte van de verliesnormen. Daarbij is van belang wat volgens een goede landbouwpraktijk haalbaar is. Bij de evaluatie wordt alle beschikbare informatie betrokken, waaronder de resultaten van de op 20 voorbeeldbedrijven per provincie te houden proef die bij het algemeen overleg over de Integrale Notitie aan de kamer is toegezegd.

De Integrale Notitie bevat geen afzonderlijke normen voor bouwland. Wat fosfaat betreft, bestaat geen bijzondere aanleiding om voor bouwland – waaronder begrepen: maaisland – andere verliesnormen te hanteren dan voor grasland. Op dat punt wordt in het wetsvoorstel dan ook geen onderscheid gemaakt. Voor stikstof bestaat wel aanleiding tot onder-

scheid. Voor grasland zijn de verliesnormen relatief hoog vastgesteld. De reden daarvoor is vooral gelegen in het feit dat de bodemprocessen onder gras afwijken van die van andere gewassen. Bij grasland wordt een groter deel van de totale stikstofverliezen onschadelijk voor het milieu gemaakt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door een grotere denitrificatie, waardoor meer stikstof in de vorm van een onschadelijk gas vervluchtigt. Derhalve is een groter stikstofverlies acceptabel dan bij bouwland. Uitgaande van een gelijkwaardig ambitieniveau zijn voor bouwland dan ook lagere stikstofverliesnormen geformuleerd dan voor grasland, te weten (in kilogrammen stikstof per hectare per jaar): 175 (1998), 150 (2000), 125 (2002), 110 (2005), en 100 (2008/2010). Deze normen vormen naar huidig inzicht een goed evenwicht tussen milieukundige en landbouwkundige belangen. Bij een verliesnorm voor grasland van 250 kilogram stikstof en voor bouwland van 125 kilogram stikstof per hectare worden naar verwachting de nitraatnormen voor het grondwater in ieder geval voor de nattere gronden gerealiseerd. Met een verliesnorm van 100 kilogram stikstof per hectare voor bouwland geldt dat in principe ook voor de drogere gronden.

Ammoniakcorrectie

Voor de aanpak van de ammoniakproblematiek gaan wij in de Integrale Notitie uit van op de Wet milieubeheer en Wet bodembescherming gebaseerde middelvoorschriften: huisvestingseisen, de verplichting tot afdekking van de mestopslag en voorschriften omtrent de wijze van mestaanwending. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat doelvoorschriften met een regulerende heffing niet geschikt zijn om ammoniakverliezen te reguleren. Door een goede afstemming van het systeem van regulerende mineralenheffingen op de ammoniakregelgeving moet voorkomen worden dat verliezen van stikstof in de vorm van ammoniak die ingevolge de voornoemde middelvoorschriften toelaatbaar zijn met een stikstofheffing worden belast. Dit geldt temeer nu een zodanige heffing geen stimulans inhoudt voor verdergaande investeringen voor de reductie van ammoniakverliezen dan met de middelvoorschriften wordt bereikt.

Bij de vaststelling van de hoogte van de stikstofverliesnormen voor gras- en bouwland is al rekening gehouden met de acceptabele stikstofverliezen in de vorm van ammoniak die vrijkomt bij beweiding en mestaanwending. Deze in de wet geformuleerde stikstofverliesnormen per hectare volstaan voor extensieve bedrijven. Bij intensieve bedrijven kunnen de normen evenwel niet voorkomen dat wordt geheven over ammoniakverliezen die uit de stal plaatsvinden ondanks het feit dat aan de huisvestingseisen is voldaan. De stikstofverliesnormen – en derhalve de daarin begrepen ammoniakverliezen – zijn immers gerelateerd aan de oppervlakte landbouwgrond, terwijl voor de ammoniakemissie van intensieve bedrijven vooral het aantal dieren bepalend is.

Om deze reden is in het systeem van de regulerende mineralenheffingen voor intensieve bedrijven, namelijk bedrijven met een veebezetting van ten minste 2 grootvee-eenheden per hectare, de mogelijkheid tot een forfaitaire correctie in de vorm van een afvoerpost opgenomen (artikel 13af). Deze afvoerpost staat voor het ammoniakverlies per dier dat nog optreedt als is voldaan aan de ter beperking van de ammoniakemissie gestelde voorschriften voor stallen. Voor de forfaitaire correctie is de invulling van de zogenoemde «amvb-huisvesting» van belang. De werkingssfeer van de amvb-huisvesting beperkt zich eveneens tot bedrijven met een veebezetting van ten minste 2 grootvee-eenheden per hectare. Gezien het feit dat de amvb-huisvesting pas na buitenwerkingstelling – op dit punt – van de Interimwet ammoniak en veehouderij van kracht kan worden en er thans nog geen geschikte emissie-arme

stal beschikbaar is voor de rundveehouderij, zal tot het moment van het van kracht worden van die maatregel de ammoniakcorrectie worden afgestemd op de traditionele stallen. De formulering van artikel 13af biedt de nodige ruimte om de correctie te kunnen afstemmen op de uiteindelijke invulling van de ammoniakregelgeving op het punt van de huisvestingseisen.

Reparatiebemesting

Wij hebben in de Integrale Notitie de mogelijkheid voorzien van reparatiebemesting voor landbouwgrond waarvan de fosfaattoestand onvoldoende is, waardoor zonder aanvullende bemesting derving van de gewasopbrengst zou kunnen plaatsvinden. Het is aan de heffingplichtige om dat aan de hand van grondmonsters aan te tonen. In het jaar waarin reparatiebemesting is toegelaten, kan voor de betreffende oppervlakte landbouwgrond een verliesnorm van maximaal 50 kg fosfaat per hectare worden gehanteerd.

Voor de precieze regeling van de reparatiebemesting wordt nog nader onderzoek verricht. Bij dat onderzoek wordt ook de problematiek van fosfaatfixerende gronden betrokken. Centraal staat de ontwikkeling van een systeem van grondbemonstering dat kan voldoen aan de eisen van uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid en nauwkeurigheid. Om het wetgevingsproces niet te vertragen zal invulling van de mogelijkheid van reparatiebemesting plaatsvinden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 13ae).

Provinciale milieuverordeningen

Tot slot zij in verband met de verliesnormen gewezen op de in de wet geboden mogelijkheid dat voor de heffingen wordt uitgegaan van lagere verliesnormen, indien bij provinciale verordening krachtens artikel 1.2 van de Wet milieubeheer dergelijke lagere normen zijn vastgesteld, bijvoorbeeld voor grondwaterbeschermingsgebieden of voor gebieden met bijzondere natuurwaarden. Deze mogelijkheid kan worden ingevuld in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels (artikel 13ai). Over de wenselijkheid daarvan hebben wij ons nog geen definitief oordeel gevormd. Tot invulling van de maatregel wordt niet overgegaan dan nadat daarover afspraken met de provincies zijn gemaakt.

e. Tarieven

In de Integrale Notitie zijn wij voor de fosfaatheffing uitgegaan van een gestaffeld tarief. Er zou een tarief van f 5,- gelden voor de eerste 10 kg fosfaat waarmee de verliesnorm wordt overschreden en een tarief van f 20,- voor elke kilogram daarboven. Vanaf het jaar 2005 geldt het lagere tarief voor de eerste 5 kg fosfaat waarmee de verliesnorm wordt overschreden. In het raamwerk voor het overleg met het bedrijfsleven over de uitwerking van de Integrale Notitie gaan wij inmiddels voor 1998 en 1999 uit van een laag tarief van f 2,50 in plaats van f 5,-. Verwezen zij naar de brief van de eerste twee ondergetekenden aan de Voorzitter van Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 22 februari 1996, nr. DL..96 762.

Het lagere tarief voor de fosfaatheffing zal een stimulans vormen om relatief goedkope maatregelen te nemen om het fosfaatverlies te beperken, zoals voermaatregelen, een nauwkeuriger bemesting en een lager kunstmestgebruik. Het lage tarief is niet zodanig dat het in alle gevallen aantrekkelijker is om bijvoorbeeld meer dierlijke mest af te voeren dan om een heffing te betalen. Moet mest met een laag fosfaatgehalte over grotere afstand worden getransporteerd, dan worden de

transportkosten zodanig hoog dat het aantrekkelijker is om de milieulast af te kopen. Het hogere tarief van f 20,- zal vooralsnog wèl voldoende zijn om duurdere maatregelen als afzet van mest op grotere afstand, of be- of verwerking van gangbare mestsoorten als varkensmest te stimuleren.

Zoals in de Integrale Notitie wordt aangegeven, vindt verkleining van stikstofverliezen vooral plaats door vermindering van de stikstofgift met kunstmest. De heffing die nodig is om dat effect te bereiken kan relatief laag zijn; beduidend lager dan de heffing die nodig is om de verliezen van fosfaat in dierlijke mest te sturen. Staffeling van de heffing op stikstofverliezen is daarom niet noodzakelijk. Gelet op het doel voor de eerste jaren, te weten het tegengaan van excessieve stikstofverliezen, wordt in het wetsvoorstel het tarief voorshands bepaald op f 1,50.

De tarieven zijn neergelegd in artikel 13m van het wetsvoorstel.

f. Tijdvak en verrekening

Het tijdvak waarover wordt geheven is het kalenderjaar (artikelen 13i en 13n). Dit sluit aan bij het tijdvak dat in de huidige wetgeving wordt gehanteerd voor de mestboekhouding en de mestoverschotheffing. Ook de verliesnormen zijn vastgesteld per kalenderjaar.

Voor het systeem van verfijnde mineralenheffingen bestaat de mogelijkheid om mineralenverliezen over verschillende jaren te verrekenen (artikel 13ac). Daarom is bij de behandeling van de Integrale Notitie door de kamer verzocht (motie-Van der Vlies; kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 22). Met deze verrekeningsmogelijkheid kunnen onder meer de negatieve gevolgen van weersomstandigheden voor de mineralenbalans worden opgevangen. Gekozen is voor een systematiek waarbij een overschrijding van de verliesnorm kan worden gecompenseerd met de onderschrijding van de verliesnorm in een eerder jaar, en waarbij onderschrijding van de verliesnorm in een later jaar kan leiden tot een teruggaaf van een in eerder jaar betaalde heffing. Teruggaaf wordt verleend voor maximaal drie voorgaande jaren. Aangezien niet op basis van objectieve criteria kan worden vastgesteld welk deel van de overschrijding of onderschrijding te wijten is aan weersomstandigheden en welk deel aan het mineralenmanagement van de agrariër, wordt een dergelijk onderscheid niet gemaakt.

g. Wijze van heffen

De verschuldigde heffing dient na afloop van het kalenderjaar op aangifte te worden voldaan (artikel 13n). Kenmerk van deze heffingstechniek is dat de heffingplichtige zelf de verschuldigd geworden heffing berekent en deze op aangifte betaalt. Hij heeft daarmee een actieve verantwoordingsplicht ten aanzien van zijn mineralenverlies. Blijft de heffingplichtige in gebreke ten aanzien van de betaling van de heffing, dan kan overeenkomstig artikel 20 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen een naheffingsaanslag worden opgelegd. Deze wordt gebaseerd op de in de volgende paragraaf behandelde heffingsgrondslag van de forfaitaire mineralenheffingen. De in de naheffingsaanslag begrepen heffing kan ingevolge artikel 21 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen met 100% worden verhoogd.

De techniek van de aangifte sluit aan bij de handhavingsfilosofie van de huidige mestwetgeving, in die zin dat waar mogelijk de verantwoordelijkheid bij de agrariërs zelf wordt neergelegd. Vergunningen en preventieve overheidstoetsing ontbreken daarbij in beginsel. De agrariërs dienen de relevante bedrijfsgegevens aan te geven, die de overheid achteraf met

elkaar in verband brengt en op basis waarvan achteraf gerichte controles plaatsvinden. In een dergelijke filosofie ligt ook een verplichting om bij de aangifte een accountantsverklaring over te leggen voor de hand. Op de accountantsverklaring wordt in de paragrafen 6 en 7 van dit hoofdstuk nader ingegaan.

§ 3. Forfaitaire mineralenheffingen

Zoals wij in de Integrale Notitie hebben aangegeven, zullen niet alle bedrijven behoefte hebben aan het doen van een uitgebreide aangifte van hun mineralenverlies. Deze bedrijven wordt de mogelijkheid geboden om aangifte van de verschuldigde heffing te doen op basis van een eenvoudiger, forfaitaire heffingsgrondslag. Door te voorzien in een systeem van forfaitaire regulerende mineralenheffingen kan administratieve lastenverlichting bij bedrijfsleven en overheid worden gerealiseerd.

Het systeem van forfaitaire mineralenheffingen geldt voorts voor bedrijven die niet voldoen aan de voorwaarden voor deelname aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen. Dat geldt tevens voor bedrijven met een lage veebezetting die niet blijken te voldoen aan de voorwaarden voor vrijstelling van de heffingplicht. Een eventuele naheffingsaanslag voor dergelijke bedrijven zal worden gebaseerd op de grondslag van de forfaitaire mineralenheffingen.

Wat betreft de precieze invulling van het wettelijke systeem van forfaitaire mineralenheffingen is in de Integrale Notitie de nodige ruimte open gehouden. In de notitie is slechts aangegeven dat het systeem veel minder aan- en afvoerposten bevat dan het systeem van verfijnde mineralenheffingen en voornamelijk met forfaits werkt. Uitgangspunt bij de invulling van het forfaitaire systeem is, dat ook daar gewaarborgd moet zijn dat structurele overbemesting met dierlijke en overige organische mest alsook met kunstmest wordt voorkomen. Speciale aandacht daarbij vragen de milieurisico's die het gevolg kunnen zijn van het forfaitaire en daardoor onnauwkeurige karakter.

Met inachtneming van het bovenstaande worden de essentialia van het voorgestelde systeem als volgt ingevuld.

a. Heffingplichtigen

De heffingplicht overeenkomstig het systeem van forfaitaire mineralenheffingen heeft geen betrekking op bedrijven die tijdig zijn aangemeld voor deelname aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen en aan alle in dat verband geldende voorwaarden voldoen, en evenmin op bedrijven met een lage veebezetting die vallen onder de vrijstelling. Daarbuiten heeft de heffingplicht in het kader van de forfaitaire mineralenheffingen betrekking op alle agrarische bedrijven waarop dierlijke mest wordt geproduceerd of waarop dierlijke of overige organische mest dan wel kunstmest wordt aangevoerd (artikel 13). Geheven wordt van de bedrijfsvoerder, zijnde een persoon, rechtspersoon of samenwerkingsverband.

b. Belastbaar feit, verschuldigdheid heffing en maatstaf

Het belastbaar feit is het produceren van dierlijke mest of het feitelijk op het bedrijf aanvoeren van dierlijke mest of overige organische mest of van kunstmest (artikel 13). Op het moment van productie of aanvoer wordt de heffing verschuldigd (artikel 13g).

In de Integrale Notitie hebben wij het forfaitaire systeem niet uitgezonderd van directe regulering op de hoeveelheid stikstof in mest. Met een forfaitaire stikstofheffing wordt voorkomen dat bedrijven die niet deelnemen aan de verfijnde aangifte onvoldoende maatregelen nemen om de stikstofverliezen – met name door kunstmestgebruik – terug te dringen. Het mag ook niet zo zijn dat het ontbreken van stikstofregulering in het forfaitaire systeem de doorslag zou geven bij de keuze om af te zien van deelname aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen. Ook binnen het forfaitaire systeem wordt derhalve in een fosfaat- en een stikstofheffing voorzien (artikel 13a).

c. Grondslag

De heffingsgrondslag is neergelegd in de artikelen 13b, 13c, 13d en 13e van het wetsvoorstel. Geheven wordt over de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de geproduceerde dierlijke mest, in de aangevoerde dierlijke en overige organische mest, en in de aangevoerde kunstmest. Deze hoeveelheid wordt verminderd met de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de aantoonbaar van het bedrijf afgevoerde dierlijke mest. Tevens worden in mindering gebracht de hoeveelheid fosfaat en stikstof die door gewassen is opgenomen en de fosfaat- en stikstofverliezen die ingevolge de verliesnormen toelaatbaar worden geacht. Wil geen heffing verschuldigd zijn, dan mag in enig jaar de som van de hoeveelheid aangevoerde dierlijke, overige organische en anorganische meststoffen en de hoeveelheid geproduceerde dierlijke meststoffen dus niet groter zijn dan de som van de hoeveelheid afgevoerde dierlijke meststoffen, de opname door het gewas en het toelaatbaar verlies. Ook bij de forfaitaire mineralenheffingen wordt het voorraadsaldo in beginsel niet in de heffingsgrondslag betrokken. Op dat punt zij verwezen naar de voorgaande paragraaf.

Bijzonderheden systematiek

Het lijkt op het eerste gezicht niet logisch om in de systematiek van de mineralenbalans de mestproductie op het bedrijf zelf als aanvoerpost te formuleren. Bedacht moet echter worden dat in de forfaits waarmee de productie per dier wordt vastgesteld, de hoeveelheid fosfaat en stikstof is verdisconteerd in gebruikt kracht- en mengvoer, industriële bijproducten en ruwvoer, welke producten in het systeem van verfijnde mineralenheffingen aanvoerposten zijn. Bij de vaststelling van de productieforfaits is ook rekening gehouden met de hoeveelheid fosfaat en stikstof die niet in de vorm van mest wordt uitgescheiden, maar wordt vastgelegd in dieren en dierlijke producten, welke afvoerposten zijn in het systeem van verfijnde mineralenheffingen.

Ook de afvoerpost «opname van meststoffen door het gewas» (artikel 13d) behoeft nadere toelichting. Deze post wordt vastgesteld als forfait per hectare landbouwgrond, onderscheiden naar gras- en bouwland. Zij staat voor de mineralen in gewassen die van het bedrijf worden afgevoerd en voor de mineralen in gewassen die als voer zijn gebruikt, waarvoor dus minder voer van derden behoefde te worden aangevoerd. De opname door het gewas is één van de twee componenten waaruit in feite ook de huidige gebruiksnormen zijn opgebouwd: deze bevatten behalve een component voor het toelaatbare verlies ook een component voor de gemiddelde onttrekking van fosfaat door het gewas. In de grondslag van de forfaitaire mineralenheffingen worden deze componenten afzonderlijk zichtbaar gemaakt.

Wijze van vaststelling van hoeveelheden en gehalten

In het systeem van forfaitaire mineralenheffingen wordt de belangrijkste mineralenstroom, namelijk die gepaard gaat met dierlijke mest, forfaitair vastgesteld. De vaststelling geschiedt op overeenkomstige wijze als in de huidige wetgeving, met dien verstande dat bij de forfaitaire mineralenheffingen ook forfaits voor stikstof gelden. De fosfaat- en stikstofproductie worden vastgesteld op basis van forfaits per gehouden dier (artikel 13c, eerste lid; bijlage A bij het wetsvoorstel). Het fosfaat- en stikstofgehalte van aan- en afgevoerde dierlijke mest wordt bepaald aan de hand van forfaitaire omrekennormen (artikel 13c, tweede lid; bijlage C bij het wetsvoorstel).

Bij twee aanvoerposten worden de hoeveelheden fosfaat en stikstof wèl op basis werkelijke getallen vastgesteld, ondanks het forfaitaire karakter van de mineralenbalans. Overige organische meststoffen worden in lijn met het huidige regime van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen bemonsterd en geanalyseerd (artikel 13c, derde lid). De variatie in samenstelling van deze meststoffen is te groot om ook hier met forfaits te werken, en anders dan bij dierlijke mest kan het mineralengehalte van deze stoffen niet worden afgeleid uit productiekenmerken van het landbouwbedrijf. Ook kunstmest kent een grote variatie in samenstelling en daarmee in gehalten; de hoeveelheden fosfaat en stikstof zijn nauwkeurig op de verpakking en factuur aangegeven ingevolge de Meststoffenwet 1947.

75%-benadering

Gelet op het uitgangspunt dat mogelijke milieurisico's die samenhangen met het systeem van forfaitaire mineralenheffingen zoveel mogelijk moeten worden beperkt, en gelet op de doelstelling om zoveel mogelijk bedrijven deel te laten nemen aan het meer individuele systeem van verfijnde mineralenheffingen, is gekozen voor de zogenoemde 75%-benadering. Deze houdt in dat de productieforfaits, omrekennormen en normen voor de gewasonttrekking op een zodanig niveau worden vastgesteld, dat zij voor 75% van de bedrijven tot een ongunstiger vaststelling van het fosfaaten stikstofverlies leiden dan werkelijke getallen. Voor deze bedrijven is het in principe aantrekkelijker om aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen deel te nemen. Uiteraard gaat dit niet onverkort op, omdat ook andere elementen zoals administratieve lasten of de mogelijkheid van reparatiebemesting de keuze bepalen.

Een benadering waarbij de forfaits op gemiddelde waarden worden vastgesteld, ofwel de 50%-benadering, leidt tot een te grote milieubelasting, omdat dan minder bedrijven worden gestimuleerd tot het verminderen van het fosfaatverlies door voermaatregelen of anderszins. Voor 50% van de bedrijven geldt dan dat de fosfaat- en stikstofproductie worden onderschat terwijl de fosfaat- en stikstofafvoer worden overschat. De fosfaat- en stikstofbelasting van de grond van deze bedrijven zal in werkelijkheid groter zijn dan de verliesnorm toelaat. De milieubelasting die hiervan het gevolg is wordt niet opgeheven door de andere 50% van de bedrijven, waar een overschatting van de productie en een onderschatting van de afvoer plaatsvindt: deze bedrijven zullen namelijk kiezen voor deelname aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen om zo de werkelijke mineralenverliezen nauwkeuriger te kunnen bepalen.

d. Verliesnormen

Wat betreft de verliesnormen (artikel 13e) zij verwezen naar hetgeen daarover in de voorgaande paragraaf is opgemerkt. Anders dan bij de

verfijnde mineralenheffingen zal in het kader van de forfaitaire mineralenheffingen reparatiebemesting niet worden toegestaan. Als aan de ene kant wordt toegestaan dat ten behoeve van aanvullende bemesting een ruimere verliesnorm wordt gehanteerd, mag aan de andere kant worden verlangd dat de agrariër zijn fosfaatverliezen zo nauwkeurig mogelijk in beeld brengt. Hij zal daartoe moeten deelnemen aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen. Zo worden onnodige milieurisico's als gevolg van onnauwkeurigheden in het systeem zoveel mogelijk voorkomen.

e. Overige essentialia en verrekening

Ten aanzien van de overige essentialia, te weten de tarieven (artikel 13f), het tijdvak (artikelen 13a en 13g) en de techniek van de aangifte (artikel 13g) zij eveneens verwezen naar de voorgaande paragraaf. Anders dan bij de verfijnde mineralenheffingen, kunnen bij deelname aan het forfaitaire systeem de mineralenverliezen van verschillende jaren niet onderling worden verrekend. De motivering daarvoor is gelijklopend aan de motivering voor het niet toelaten van reparatiebemesting in het forfaitaire systeem.

§ 4. Vrijstelling voor bedrijven met een lage veebezetting

Zoals wij in de Integrale Notitie hebben aangegeven, worden extensieve veehouderijbedrijven en akker- en tuinbouwbedrijven vooralsnog vrijgesteld van de verplichting tot het doen van een mineralenaangifte. De filosofie daarachter is dat het beleid in de komende jaren vooral moet worden gericht op de groep bedrijven met de grootste milieurisico's en dat het bedrijfsleven niet meer door regelgeving moet worden belast dan strikt noodzakelijk is. De vrijstelling biedt voorts beheersmatige voordelen uit het oogpunt van uitvoering en handhaving.

De bedrijven met de grootste milieurisico's zijn in het algemeen gesproken de intensieve veehouderijbedrijven. Op deze bedrijven is sprake van een grote aanvoer en productie van mineralen op relatief weinig grond. Gezocht is naar een relatief eenvoudige maat om deze bedrijven te onderscheiden van extensieve bedrijven met minder milieurisico's. Wij hebben gekozen voor de veebezetting uitgedrukt in aantallen dieren per hectare. Aangezien voor alle denkbare reguleringssystemen een dierregistratie op alle bedrijven met vee noodzakelijk is, brengt dat geen extra administratieve lasten mee. Als het erom gaat te bepalen of een extensief veehouderijbedrijf al dan niet onder het mineralenaangiftesysteem zou moeten vallen, gaat het veelal om melkveebedrijven. De gekozen maat voor de veebezettingsgraad is dan ook het aantal grootvee-eenheden per hectare, waarbij 1 grootvee-eenheid overeenkomt met 1 melkkoe.

Bij de behandeling van de Integrale Notitie hebben wij mede naar aanleiding van de motie van de kamerleden Huys, Blauw en Ter Veer (kamerstukken II 1995/96, 24 445. nr. 26) toegezegd om, in afwijking van de Integrale Notitie, met ingang van het jaar 1998 de aangiftegrens te leggen bij een veebezetting van 2 grootvee-eenheden per hectare. In het jaar 2000 zullen zo mogelijk de overige veehouderijbedrijven aangifteplichtig worden, en in het jaar 2002 zoveel als mogelijk alle overige agrarische bedrijven.

Voor de vrijgestelde bedrijven is een aantal waarborgen voorzien om overbemesting te voorkomen. De eerste waarborg is de veebezettingsgrens zelf: vanuit milieu-hygiënisch oogpunt is het aanvaardbaar wanneer de fosfaatproductie van 2 grootvee-eenheden, die overeenkomt met ca. 80

kg fosfaat per jaar, op één hectare wordt aangewend. De tweede waarborg is gelegen in een norm voor de maximale aanvoer op het bedrijf van dierlijke of overige organische mest. Uiteindelijk, in het jaar 2002, mag niet meer dan 80 kilogram fosfaat worden aangevoerd. Om de afzet-ruimte voor dierlijke mest niet te snel te laten verminderen, wordt de aanvoernorm echter geleidelijk aangescherpt. Vanaf 1998 mag met dierlijke en overige organische mest van elders voor grasland maximaal 120 kilogram fosfaat per hectare worden aangevoerd, en voor bouwland maximaal 100 kilogram. In het jaar 2000 wordt de aanvoernorm in beide gevallen verlaagd naar 85 kilogram, in 2002 naar 80 kilogram. Bij de laatste norm zijn nauwelijks milieuproblemen meer te verwachten als gevolg van het gebruik van dierlijke en overige organische mest. Als bedrijven daarnaast ook zelf dierlijke mest produceren, mag de totale hoeveelheid van de zelf geproduceerde en de aangevoerde mest niet boven de aanvoernorm uitkomen.

Het regime voor vrijgestelde bedrijven heeft – zoals uit het voorgaande mag blijken – uitsluitend betrekking op dierlijke en overige organische mest en hanteert als maatstaf de hoeveelheid fosfaat. In de Integrale Notitie hebben wij in aanvulling daarop voor bedrijven met een veebezetting van minder dan 2 grootvee-eenheden per hectare voorzien in een stimuleringsbeleid, dat erop is gericht om mineralenverliezen – met name stikstofverliezen – als gevolg van kunstmestgebruik terug te brengen. Deze groep van bedrijven zal door middel van voorlichting en cursussen worden gestimuleerd tot het bijhouden van een mineralenboekhouding als management-instrument.

Invoering wetsvoorstel

De vrijstelling voor bedrijven met een lage veebezetting zal uit de wet zelf voortvloeien (artikel 13x). Wordt de veebezettingsgrens of aanvoernorm overschreden, dan komt een bedrijf van rechtswege onder de aangifteplicht in het kader van het mineralenaangiftesysteem te vallen. Op basis van artikel 6, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zal de verplichting worden opgelegd om tijdig een verzoek om uitreiking van een aangiftebiljet in te dienen. Is niet tijdig een aangifte gedaan, dan wordt op basis van de heffingsgrondslag van de forfaitaire mineralenheffingen een naheffingsaanslag opgelegd. De daarin begrepen heffing kan met maximaal 100% worden verhoogd (artikelen 20 en 21 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen). Een heffing en een naheffing zijn pas aan de orde bij een ontoelaatbaar mineralenverlies. Daar hoeft overschrijding van de veebezettingsgrens of aanvoernorm niet toe te leiden: denkbaar is dat overeenkomstig de gestelde regels aangetoond kan worden dat voldoende mest is afgevoerd om de mineralenbalans in evenwicht te brengen. Het niet tijdig doen van een aangifte is strafbaar (artikel 68 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen).

Het is denkbaar dat bepaalde bedrijven onder de veebezettingsgrens bewust zullen kiezen voor deelname aan het systeem van regulerende mineralenheffingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor biologische veehouderij-bedrijven, die met een aanvoernorm van 80 kilogram fosfaat per hectare wellicht niet goed uit de voeten kunnen, omdat zij niet kunnen terugvallen op het gebruik van kunstmest. Deze bedrijven zullen tijdig een verzoek om uitreiking van een aangiftebiljet moeten indienen.

Omrekening van dieren naar grootvee-eenheden

Voor de bepaling of de veebezettingsgrens al dan niet is overschreden, dient ook voor andere diersoorten en diercategorieën dan melkkoeien te worden bepaald met hoeveel grootvee-eenheden één dier overeenkomt.

In de Integrale Notitie is aangegeven dat voor bedrijven met andere diersoorten de grens wordt gelegd bij een mineralenproductie die overeenkomt met de mineralenproductie van een melkkoe. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de omrekening te laten plaatsvinden via de fosfaatproductieforfaits als opgenomen in bijlage A bij het wetsvoorstel. Een forfaitaire benadering sluit aan bij het globale karakter van de veebezettinggrens. Gelet op het doel van de vrijstelling ligt het niet voor de hand om de veehouders de werkelijk fosfaatproductie te laten aantonen: dat vergt veel administratieve lasten en wordt ook in de forfaitaire aangifte niet gevraagd. Het aantal grootvee-eenheden per dier van de onderscheiden diersoorten en -categorieën is opgenomen in bijlage A (artikel 13y, eerste lid).

Relevant areaal en andere aspecten

Bij de bepaling van de gemiddelde veebezetting wordt uitgegaan van het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond», gedefinieerd in het voorgestelde nieuwe artikel 1, eerste lid, onderdeel p van de Meststoffenwet. Kortlopende pacht telt daarbij – anders dan bij de vaststelling of de aanvoernorm is overschreden – niet mee (artikel 1, vierde lid). Zo wordt voorkomen dat bedrijven, enkel door de korte duur van de gebruikstitel, het ene jaar zijn vrijgesteld en het andere jaar niet.

De vaststelling van de omvang van de mestproductie en de mestaanvoer op de onder de vrijstelling vallende bedrijven geschiedt op overeenkomstige wijze als bij de forfaitaire mineralenheffingen, op basis van aantallen gehouden dieren en de fosfaatproductieforfaits als opgenomen in bijlage A bij het wetsvoorstel en op basis van de forfaitaire omrekennormen als opgenomen in bijlage C bij het wetsvoorstel (artikel 13y, tweede lid).

§ 5. Regulerende heffing voor intermediaire ondernemingen

Voor de handhaving van het wettelijke systeem is het stelsel van centraal geregistreerde mestafleveringsbewijzen cruciaal. Dat stelsel is geregeld in het Besluit mestbank en mestboekhouding. In het nieuwe wettelijke systeem zal het onverkort worden gehandhaafd en zo mogelijk verder worden versterkt op basis van de uitkomsten van een in 1996 te houden evaluatie van het stelsel. Het stelsel geldt overigens ook voor afnemers van mest die vanwege hun lage veebezetting zijn vrijgesteld van het doen van aangifte.

Het stelsel van mestafleveringsbewijzen dient ertoe om alle schakels in de mestketen in beeld krijgen. Het gaat om door leverancier en afnemer ondertekende bewijzen inzake de feitelijke aflevering van een partij dierlijke of overige organische mest. De hoeveelheid mest wordt uitgedrukt in kilogrammen fosfaat; met de invoering van het onderhavige wettelijke systeem zal de hoeveelheid mest tevens moeten worden uitgedrukt in kilogrammen stikstof. Ook een ieder die als tussenpersoon feitelijk betrokken is bij de route die een vracht mest aflegt tot de eindgebruiker, zoals een transporteur, opslaghouder of distributeur, maakt deel uit van het stelsel. Deze intermediair ondertekent eerst in de hoedanigheid van afnemer het afleveringsbewijs dat is opgemaakt door de leverancier. Vervolgens maakt hij zelf in de hoedanigheid van leverancier een afleveringsbewijs op en ondertekent dat, evenals degene die op zijn beurt weer van hem afneemt. Niet van belang is of een afnemer ook in juridische zin eigenaar of gebruiker van de mest is. De afleveringsbewijzen worden ingestuurd bij een centraal uitvoeringsorgaan, dat ten behoeve van de controle de op afleveringsbewijzen vermelde gegevens verwerkt en een toets op volledigheid uitvoert. Het

ligt in het voornemen om deze in het verleden door de Stichting Landelijke Mestbank uitgevoerde taak over te dragen aan het Bureau Heffingen te Assen, naar aanleiding van de heroriëntatie die heeft plaatsgevonden op de uitvoeringsorganisatie van het mestbeleid.

Alleen een stelsel van afleveringsbewijzen volstaat echter niet. Het is noodzakelijk ook te voorzien in een mechanisme waardoor iedere schakel in de mestketen daadwerkelijk belang krijgt bij een juiste verantwoording van de hoeveelheid mest op het afleveringsbewijs en bij een rechtmatige afzet van de mest aan de volgende schakel. Dat geldt ook voor intermediaire ondernemingen, nu het grootste deel van de meststroom van producenten naar eindgebruikers via deze ondernemingen loopt.

Zonder het creëren van een belang van de afnemer bij een juiste verantwoording van hoeveelheden mest op afleveringsbewijzen, heeft het instellen van een regulerende mineralenheffing voor producenten van dierlijke mest weinig zin. De producent zou dan met medewerking van de afnemer afleveringsbewijzen valselijk kunnen opmaken en zo op papier zijn mineralenbalans in evenwicht kunnen brengen. Het te creëren belang bij de afnemer moet tegengesteld zijn aan dat van de producent: waar de leverancier er belang bij heeft om op papier zoveel mogelijk mest van zijn bedrijf af te zetten, de afnemer er belang bij moet krijgen om op papier zo min mogelijk mest aangevoerd te krijgen. De afnemer moet daarvoor in de een of andere vorm verantwoordelijk worden gehouden. Daarnaast dienen er ook eisen te worden gesteld aan de wijze van en de bevoegdheid tot vaststelling van de hoeveelheid fosfaat en stikstof die met mest wordt afgevoerd. In paragraaf 7.2 wordt daarop verder ingegaan.

Zou alleen bij de producent van dierlijke meststoffen worden geheven over mineralenverliezen dan bestaat ook het gevaar dat de problematiek van overbemesting zou verschuiven van de producent naar volgende schakels in de mestketen. Dit gevaar is zeker reëel in een situatie waarin voor de afname van mest wordt betaald. Belandt de afnemer in een situatie dat er geen betalende eindgebruiker wordt gevonden en elke verdere handeling ten aanzien van dat product uitsluitend nog geld kost, dan bestaat het gevaar van dumping.

Als intensieve veehouderijbedrijven onderling mest leveren, wordt in zekere mate een tegengesteld belang gecreëerd, doordat beide bedrijven onder het systeem van regulerende mineralenheffingen vallen. Het systeem genereert voorts de benodigde stimulans om ontoelaatbare mineralenverliezen tegen te gaan. Waar levering plaatsvindt aan een extensief veehouderijbedrijf of aan een akkeren tuinbouwbedrijf dat is vrijgesteld van het doen van de mineralenaangifte, zorgen de aanvoernorm en de mogelijkheid van een heffing bij overschrijding van die norm voor waarborgen. Om de keten nu zoveel mogelijk dicht te krijgen voorziet het wetsvoorstel ook voor intermediaire ondernemingen in een adequate vorm van regulering middels regulerende heffingen. In dat systeem staat, gelet op het beoogde doel, de verantwoorde afzet van afgenomen meststoffen centraal.

De essentialia van de heffing voor intermediaire ondernemingen zijn als volgt ingevuld.

a. Heffingplichtigen

Heffingplichtig zijn alle personen, rechtspersonen en samenwerkingsverbanden die een onderneming voeren en in het kader van die onderneming dierlijke meststoffen aanvoeren ten behoeve van handel,

transport, opslag, be- of verwerking of anderszins (artikel 13o). Het gaat hier uitdrukkelijk om ondernemingen die niet kunnen worden aangemerkt als – agrarische – bedrijven in de zin van de Meststoffenwet. Zij kennen derhalve geen eigen mestproductie en voeren evenmin mest aan voor bemesting van eigen landbouwgrond. Is dat wel het geval, dan is het systeem van regulerende mineralenheffingen van toepassing, dan wel het regime voor vrijgestelde bedrijven.

b. Belastbaar feit, verschuldigheid heffing en maatstaf

Het belastbaar feit is het feitelijk afnemen van dierlijke, overige organische of anorganische meststoffen (artikel 13o). Op het moment van aanvoer wordt de heffing verschuldigd (artikel 13t).

Geheven wordt uitsluitend over de hoeveelheid fosfaat in de meststoffen (artikel 13p). Daarmee wordt genoegzaam verzekerd dat de meststroom in beeld komt en wordt verantwoord via de mestafleveringsbewijzen. Regulering van stikstofverliezen op de betreffende ondernemingen heeft geen meerwaarde omdat deze niet over landbouwgrond beschikken: er behoeft derhalve geen regulering van stikstofverliezen bij mestaanwending of beweiding plaats te vinden. Hooguit zal sprake zijn van ammoniakverliezen uit de opslag. Ten aanzien van de opslag gelden evenwel specifieke middelvoorschriften op grond van de Wet milieubeheer. Stikstofregulering uitsluitend vanwege het creëren van een tegengesteld belang bij de juiste verantwoording op de afleveringsbewijzen heeft op dit punt geen zin, nu voor de vrijgestelde eindgebruikers geen stikstofaanvoernorm geldt. De hoeveelheid stikstof in de mest moet wel op het afleveringsbewijs worden vermeld.

c. Grondslag

Geheven wordt over de in het kalenderjaar aangevoerde meststoffen, verminderd met de in dat kalenderjaar aantoonbaar van de onderneming afgevoerde dierlijke meststoffen (artikel 13q). Naast dierlijke meststoffen moeten bij de aanvoer ook overige organische meststoffen en anorganische meststoffen worden verantwoord: dat hangt samen met het feit dat in de praktijk deze meststoffen soms worden gemengd ter verkrijging van een verrijkt eindproduct. Aan de afvoerszijde worden deze meststoffen niet als zodanig meegenomen. Is sprake van een zodanige menging met overige organische meststoffen, dat geen sprake meer is van een product dat grotendeels uit dierlijke meststoffen bestaat, dan wordt het betreffende product gerekend tot de overige organische meststoffen. Daarvoor gelden specifieke regels op grond van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen. Menging met kunstmeststoffen kan niet zodanig geschieden dat daarmee niet langer sprake zou zijn van dierlijke meststoffen. Een ondernemer heeft er bovendien belang bij om voldoende afvoer van dierlijke meststoffen te kunnen verantwoorden om een heffing te vermijden.

Ook voor intermediairs is het wettelijke uitgangspunt dat het voorraadsaldo niet in aanmerking wordt genomen. Gelet op de omvangrijke voorraden en de fluctuaties daarin van jaar tot jaar en gelet op het feit dat de activiteiten van sommige ondernemingen vooral bestaan in opslag, zal voor een belangrijk deel van de intermediaire ondernemingen daarop een – voorwaardelijke – uitzondering moeten worden gemaakt. Dat zal geschieden in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels (artikel 13ag). Deze regels zullen met het oog op handhaving en controle een aantal strikte eisen stellen aan opslagen en aan de tot voorraadbepaling bevoegde instantie. Bij het laatste wordt gedacht aan inschakeling van onafhankelijke monsternemers.

Gelet op de omvang van de meststroom die via de intermediaire onderneming loopt, is het van groot belang dat deze zo nauwkeurig mogelijk in beeld komt. Bemonstering en analyse van de mest op het fosfaatgehalte is dan ook uitgangspunt (artikel 13r, eerste lid).

d. Verliesnormen, tarief en overige essentialia

Verliesnormen spelen bij onderhavige ondernemingen geen rol. Er is geen sprake van bedrijven in de zin van de Meststoffenwet. Aanwending van mest op eigen grond valt buiten de normale activiteiten van deze ondernemingen.

Voor de vaststelling van de hoogte van het tarief per kg fosfaat gelden dezelfde uitgangspunten als in het systeem van forfaitaire en verfijnde mineralenheffingen. Het tarief bedraagt f 20,- per kg fosfaat. Een staffeling van het tarief is niet aan de orde, aangezien voor intermediaire onderneming geen verliesnormen per hectare van toepassing zijn.

Ten aanzien van het tijdvak (artikelen 13p en 13t) en de techniek van de aangifte (artikel 13t), zij verwezen naar het in paragraaf 2 van dit hoofdstuk opgemerkte.

§ 6. Bestemmingsheffing

In het huidige artikel 13 van de Meststoffenwet is voorzien in een bestemmingsheffing, onder de naam «overschotheffing». Deze heffing heeft voornamelijk tot doel de financiering van een aantal noodzakelijke voorzieningen in het kader van de Meststoffenwet mogelijk te maken. Het gaat daarbij om apparaatskosten van de mestbanken, bedoeld in artikel 9 van de wet, bijdragen voor infrastructurele voorzieningen in het kader van een doelmatige afzet, verwerking of vernietiging van mestoverschotten, en kosten verband houdende met de uitvoering van de hoofdstukken III en IV van de Meststoffenwet. De laatste betreffen met name de kosten van het Bureau Heffingen in verband met de oplegging en invordering van de overschotheffing en de administratieve verwerking van gegevens van de mestboekhouding, en de kosten van de Stichting Landelijke Mestbank voor de administratieve verwerking van gegevens van mestafleveringsbewijzen.

Met de huidige overschotheffing wordt mede – maar niet primair – een regulerend effect beoogd. Dit via de heffingsgrondslag, die gekoppeld is aan de omvang van de mestproductie. De mestproductie tot 125 kilogram fosfaat per hectare landbouwgrond wordt niet belast, de mestproductie tussen de 125 en de 200 kilogram fosfaat per hectare wordt met f 0,25 per kilogram fosfaat belast, en elke grotere hoeveelheid wordt met f 0,50 per kilogram fosfaat belast. De heffingvrije hoeveelheid is gekoppeld aan de bij de totstandkoming van de Meststoffenwet gehanteerde milieuhygiënische doelstelling, waarbij de aanwending van 125 kilogram fosfaat per hectare nog aanvaardbaar werd geacht. Door een groot mestoverschot zwaarder te belasten dan een klein overschot, wordt ook invulling gegeven aan het principe dat de veroorzaker van de mestproblematiek betaalt voor de oplossing ervan. Het beoogde regulerende effect komt voorts tot uitdrukking in de mogelijkheid die artikel 13, vierde en vijfde lid, biedt om het tarief van de heffing te differentiëren. In de Regeling differentiatie overschotheffing is daaraan invulling gegeven: door een gereduceerd tarief worden export van dierlijke mest, afzet van pluimveemest in droge vorm, en afzet van mest op basis van meerjarige afzetcontracten gestimuleerd. Ook zij gewezen op de stimulans die wordt gegeven aan voermaatregelen, door deze te honoreren middels een gunstiger berekening van de omvang van de

mestproductie. Daartoe dient te worden deelgenomen aan het mineralen-aanvoerregistratiesysteem (MiAR).

Bij invoering van het nieuwe instrumentarium bestaat niet langer behoefte aan een bestemmingsheffing waarmee tevens bepaalde oplossingsrichtingen worden gestimuleerd. Dat effect wordt immers al beoogd met het voorgestelde stelsel van regulerende heffingen. Vanuit dit uitgangspunt kan het systeem van de bestemmingsheffing aanmerkelijk worden vereenvoudigd. Het is overigens niet zo dat de bestemmingsheffing zou kunnen vervallen door het enkele feit dat thans een systeem van regulerende heffingen wordt geïntroduceerd: deze heffingen kunnen de functie van bestemmingsheffing niet overnemen. Juist door het karakter van deze heffingen zijn de inkomsten ongewis en bovendien zullen deze inkomsten overeenkomstig de begrotingssystematiek rechtstreeks naar de algemene middelen vloeien.

De toekomstige invulling van de bestemmingsheffing vormt één van de onderwerpen van het raamwerk voor afspraken met het landbouwbedrijfsleven over de verdere uitwerking van het mestbeleid. Verwezen zij naar de eerder geciteerde brief ter zake aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het raamwerk moet op dit punt worden gezien in het licht van de heroriëntatie op de uitvoeringsorganisatie van het mestbeleid. Naar aanleiding van die heroriëntatie is het voornemen om het Bureau Heffingen te belasten met de uitvoering van de Meststoffenwet en de Wet verplaatsing mestproductie, inclusief de thans ten aanzien van de mestafleveringsbewijzen door de Stichting Landelijke Mestbank uitgevoerde administratieve werkzaamheden. De resterende taken van de mestbank, die met name zijn gelegen op het vlak van bevordering van een doelmatige afzet van mestoverschotten, worden in beginsel overgelaten aan een mestafzetbevorderende organisatie, welke opgezet en gefinancierd wordt door het bedrijfsleven.

Bij de voor verplaatsing benodigde registratie van mestproductierechten zal het Bureau Heffingen het profijtbeginsel hanteren. Daartoe zal invulling worden gegeven aan de mogelijkheid die artikel 18 van de Wet verplaatsing mestproductie biedt om leges te vragen. Deze kosten zullen derhalve niet via de nieuwe bestemmingsheffing behoeven te worden gedekt.

Voor de lasten die samenhangen met de uitvoering van de Meststoffenwet, en met name van het heffingensysteem, is afgesproken dat deze bij invoering van het onderhavige wetsvoorstel nog twee jaar, te weten in 1998 en 1999, uit de bestemmingsheffing worden gefinancierd. Daarvoor volstaat een eenvoudige heffingsgrondslag. Aangezien de afhandeling van een dossier van een bedrijf met een groot overschot niet meer kosten met zich brengt dan de afhandeling van de dossier van een bedrijf met een klein overschot, ligt het voor de hand per bedrijf een vast bedrag in rekening te brengen. In het wetsvoorstel is dat bedrag bepaald op f 400,- (artikel 13v, eerste lid). Het gaat daarbij om alle bedrijven die deelnemen aan het systeem van regulerende mineralenheffingen.

Een korting van f 300,- geldt daarbij voor bedrijven die bij hun mineralenaangifte een accountantsverklaring overleggen (artikel 13v, tweede lid). De overlegging van een accountantsverklaring wordt zo gestimuleerd. Op die wijze kan beter inzicht worden verkregen in de voordelen van een dergelijke verklaring uit oogpunt van controle en handhaving en uit oogpunt van besparingen bij de overheid. De verklaring zal naar verwachting overigens niet tot minder uitvoeringslasten voor het Bureau Heffingen leiden, maar de kosten die samenhangen met het

toezicht door de Algemene Inspectiedienst zullen voor deze bedrijven waarschijnlijk wel lager zijn.

Het ligt in het voornemen om met ingang van het jaar 2000 de bestemmingsheffing te laten vervallen. Het wegvallen van de opbrengsten zal worden gecompenseerd binnen het financiële kader van de Integrale Notitie. Voor het laten vervallen van de heffing zal gebruik kunnen worden gemaakt van een algemene maatregel van bestuur, op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 38a van de Meststoffenwet. Tegelijk met het vervallen van de heffing zal de overlegging van een accountantsverklaring bij de mineralenaangifte integraal worden verplicht (artikel 13a, onderdeel c). Die verklaring zal een beoordeling van de juistheid en volledigheid van de gedane aangifte moeten inhouden.

§ 7. Handhaving en sturingskracht

7.1. Algemeen

De keuze voor het systeem van regulerende mineralenheffingen is, behalve vanuit de wens om te komen tot een meer individuele bedrijfsbenadering en een meer marktconform instrument, ook ingegeven door overwegingen van controle en handhaving. Vanuit handhavingsoogpunt pleiten twee belangrijke argumenten voor vervanging van het huidige strafrechtelijke instrumentarium.

a. Het huidige systeem kent als gevolg van zijn globale en forfaitaire karakter grote onnauwkeurigheden. Daardoor kan pas bij overschrijding van een ruime marge strafrechtelijk worden opgetreden tegen overschrijding van het toegelaten bemestingsniveau. Eerst dan kan namelijk sluitend bewijs worden geleverd dat daadwerkelijk overbemesting heeft plaatsgevonden en dat derhalve sprake is van een strafbaar feit. De voor de komende jaren beoogde terugdringing van het bemestingsniveau kan op deze wijze niet worden gerealiseerd.

b. Bij aanscherping van de bemestingsnormen wordt de druk om de normen te overschrijden groter. Dat maakt het noodzakelijk dat in beginsel iedere overschotproducent jaarlijks actief verantwoording aflegt over zijn mineralenbalans en direct financieel wordt aangesproken op zijn mineralenverliezen boven de verliesnorm. Het strafrechtelijke systeem leent zich niet voor een dergelijke aanpak op zo grote schaal.

Ten aanzien van het systeem van regulerende mineralenheffingen bestond ten tijde van de ontwikkeling eveneens zorg over de sturingskracht. Gevreesd werd dat het grote aantal variabelen bij met name de verfijnde mineralenheffingen het systeem te kwetsbaar zou maken. Bij een eerste kwalitatief onderzoek leek deze vrees te worden bevestigd. De conclusie van het in paragraaf 1.2 van dit hoofdstuk genoemde rapport «Mineralen onder controle?» luidde dat het systeem niet zou kunnen functioneren in een situatie van een onevenwichtige mestmarkt en dat het versterking behoefde.

Een van de bevindingen was dat voor de controle van de juistheid en volledigheid van de mineralenaangifte niet zonder meer kan worden aangesloten bij de fiscale boekhouding, wat bij aanvang van de ontwikkeling van het systeem van regulerende mineralenheffingen wel werd verondersteld. Zo zijn er posten waarbij het zowel voor de inkomstenbelasting als voor de heffing op mineralenverliezen aantrekkelijk kan zijn om deze niet in de boekhouding op te nemen omdat aanvoer van die posten met inkomsten gepaard kan gaan, of waarbij het fiscale voordeel voor de inkomstenbelasting in de vorm van een aftrekpost niet opweegt tegen een eventuele heffing op het ontoelaatbaar mineralenverlies; dit geldt voor alle aangevoerde meststoffen en soms ook voor industriële bijproducten. Voorts is het zo dat vaak geen direct verband bestaat tussen financiële

gegevens en hoeveelheden fosfaat en stikstof. Transacties behoeven bovendien niet altijd gepaard te gaan met financiële stromen: betaling kan in natura plaatsvinden, bijvoorbeeld door dienstverlening.

Met deze bevindingen is bij de verdere ontwikkeling en opzet van systeem van regulerende mineralenheffingen in het kader van het in paragraaf 1.2 van dit hoofdstuk al genoemde Project Mineralenboekhouding rekening gehouden. Gezocht is naar voorzieningen waarmee de handhaafbaarheid en controleerbaarheid van het systeem kunnen worden verzekerd. Vervolgens heeft in het kader van het project een ex ante-evaluatie plaatsgevonden om meer kwantitatief in beeld te krijgen of de sturingskracht voldoende zou zijn. De uitkomsten van deze ex ante-evaluatie werden gevalideerd door een groep externe deskundigen onder leiding van de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. In het kader van de ex ante-evaluatie is onder meer onderzoek verricht naar de onnauwkeurigheidsmarges en naar de fraude-aspecten. Voorts is een aantal aanbevelingen gedaan om de sturingskracht te vergroten. Daarop wordt in het navolgende ingegaan.

7.2. Onnauwkeurigheden

Onnauwkeurigheidsmarges zijn ook in een bestuurlijk instrumentarium, dus los van de genoemde problematiek van het sluitend krijgen van het strafrechtelijke bewijs, van belang. Onnauwkeurigheden kunnen ertoe leiden dat het mineralenverlies:

- lager wordt vastgesteld dan het in werkelijkheid is, in welk geval een risico voor het milieu ontstaat;
- hoger wordt vastgesteld dan het in werkelijkheid is, in welk geval een mestproducent het risico loopt ten onrechte met een heffing te worden belast, wat als onrechtvaardig wordt ervaren en het draagvlak aantast.

Daarbij moet worden onderscheiden tussen systematische fouten en toevalsfouten. Systematische fouten leiden telkens tot een te hoge of telkens tot een te lage vaststelling van het mineralenverlies. Toevalsfouten leiden de ene keer tot een te hoge en de andere keer tot een te lage vaststelling van het mineralenverlies.

Bij de ex ante-evaluatie is vastgesteld dat de onnauwkeurigheid van het systeem van verfijnde mineralenheffingen aanmerkelijk kleiner is dan die van het huidige systeem van de mestboekhouding, omdat de belangrijkste posten van de mineralenbalans worden vastgesteld op basis van gemeten waarden in plaats van op basis van forfaits. Waar wel sprake is van forfaits betreft het over het algemeen betrouwbare gemiddelden ten aanzien van minder belangrijke posten. Een aanmerkelijke vergroting van de nauwkeurigheid wordt verkregen door, conform de aanbevelingen uit de ex ante-evaluatie, het voorraadsaldo buiten beschouwing te laten. Het bepalen van hoeveelheden in opslag gaat vaak gepaard met aanmerkelijke meetfouten. Slechts onder strikte voorwaarden zal in een aantal gevallen het voorraadsaldo wél in de heffingsgrondslag worden betrokken. Verwezen zij naar de paragrafen 2 en 5 van dit hoofdstuk.

De consequentie van een en ander is dat de systematische fouten van het systeem van verfijnde mineralenheffingen zeer gering zijn, waar het huidige forfaitaire systeem grote systematische fouten kent. Ook zijn de toevalsfouten aanmerkelijk teruggebracht. Toevalsfouten zijn aanvaardbaar voor het milieu: zij middelen zich uit over de bedrijven in de regio en door de tijd heen.

Bezien is of de resterende toevalsfouten ook aanvaardbaar zijn vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid, of dat in het heffingssysteem een heffingvrije voet zou moeten worden opgenomen ter grootte van de

resterende onnauwkeurigheid. Van dat laatste is afgezien, omdat daarmee de sturingskracht van het systeem minder zou worden: bedrijven waarvoor de onnauwkeurigheid gunstig uitvalt zouden de heffingvrije voet kunnen opvullen en meer mest kunnen aanwenden. Voorts kunnen – nu de voorraad niet in de heffingsgrondslag is betrokken – heffingplichtigen onnauwkeurigheden door fluctuaties in de voorraad opvangen: wordt in enig kalenderjaar als gevolg van toevallige meetfouten het mineralenoverschot te hoog vastgesteld, dan kan de heffingplichtige door extra afvoer van met name dierlijke mest uit de voorraad een heffing vermijden; in het jaar waarin als gevolg van toevalsfouten het overschot te laag wordt berekend, ontstaat ruimte om de voorraad weer aan te vullen. Tot onrechtvaardigheden leiden deze fouten derhalve niet.

Het systeem van forfaitaire mineralenheffingen kent in tegenstelling tot het verfijnde systeem wel grote systematische fouten, doordat de belangrijkste posten middels forfaits worden vastgesteld. Daarbij komt dat de forfaits niet op gemiddelde waarden maar op 75%-waarden zijn vastgesteld. Dat is echter juist gedaan met het oog op de verkleining van milieurisico's, zoals is uiteengezet in paragraaf 3 van dit hoofdstuk. Het rechtvaardigheidsaspect is hier niet aan de orde: heffingplichtigen die menen te worden benadeeld in het forfaitaire systeem hebben de mogelijkheid van deelname aan het verfijnde systeem. De toevalsfouten in het systeem van forfaitaire mineralenheffingen zijn kleiner dan in het bestaande systeem.

7.3. Fraude-aspecten

Fraudemarge

Bij de ex ante-evaluatie is gebleken dat de fraudebestendigheid van het systeem van verfijnde mineralenheffingen gunstig wordt beïnvloed door de grotere nauwkeurigheid van dat systeem. Onnauwkeurigheden zoals in het huidige systeem maken onregelmatigheden moeilijk zichtbaar.

Ketenbeheersing dierlijke mest

De ex ante-evaluatie bevestigde dat het beheersen van de dierlijke mestketen van producent tot eindgebruiker van groot belang is. Het juist in beeld krijgen van de aan- en afvoer van dierlijke meststoffen is cruciaal. Dierlijke mest vormt een zeer belangrijke post op de mineralenbalans van veehouderijbedrijven. Overbemesting met dierlijke mest vormt de kern van de problematiek.

Essentieel zijn de centraal geregistreerde mestafleveringsbewijzen, waarmee de gehele keten van producent tot eindgebruiker, inclusief de feitelijke tussenschakels, in beeld wordt gekregen. Dat stelsel wordt onverkort in het nieuwe wettelijke systeem overgenomen. Daarbij zijn voorzieningen getroffen om zoveel mogelijk tegengestelde belangen tussen partijen te creëren ten aanzien van de te verantwoorden hoeveelheid mest op het afleveringsbewijs. Verwezen zij naar paragraaf 5 van dit hoofdstuk. Bij de ex ante-evaluatie werd evenwel onderkend dat ook bij de getroffen voorzieningen niet altijd gelijkwaardige tegengestelde belangen tussen de schakels in de mestketen aanwezig zijn. Onder meer niet bij levering aan een eindgebruiker die voldoende plaatsingsruimte voor dierlijke mest heeft, omdat hij voor bemesting vooral de niet in de aanvoernorm betrokken kunstmeststoffen gebruikt, en ook niet bij transacties met buitenlandse afnemers of leveranciers.

Ter versterking van het systeem is daarom voorgesteld om de bemonstering, inclusief de volumebepaling of weging, alsook de analyse van

mest uitsluitend te laten geschieden door onafhankelijke personen die verder geen financieel of ander zakelijk belang hebben bij de transactie. Een belangrijk deel van de meststroom zal in het nieuwe wettelijke stelsel immers worden bemonsterd en geanalyseerd. Voor de analyse is het onafhankelijkheidsvereiste geen probleem. Er zullen voldoende laboratoria zijn die daaraan kunnen voldoen. Voor de analyse ligt het voor de hand om aan te sluiten bij erkenningen verleend door de Raad van Accreditatie, waarbij voorzien zal worden in een genormaliseerde analysemethode. Een en ander zal worden ingevuld bij ministeriële regeling (artikel 13ak). Voor de monsterneming is het onafhankelijkheidsvereiste evenwel vooralsnog geen reële optie, om redenen van logistiek en kosten. Het is moeilijk om het zo te organiseren, dat bij de vele honderden vrachten mest die dagelijks worden bemonsterd en geanalyseerd steeds een monsternemer aanwezig is op het moment dat de mest in het transportvoertuig wordt geladen. Wordt dit niet goed op elkaar afgestemd, dan zal het mesttransport worden vertraagd, wat leidt tot extra kosten voor agrariër en transporteur.

Om deze redenen stellen wij ons voor om de bemonstering te laten plaatsvinden door daartoe geëquipeerde en opgeleide personen van intermediaire ondernemingen. Deze zijn in verband met het transport veelal reeds op het bedrijf aanwezig op het moment dat de vracht mest van het bedrijf wordt afgevoerd. Monsterneming door intermediairs achten wij in dit stadium een verantwoord alternatief voor onafhankelijke monsterneming, mits de monsterneming geschiedt op basis van een adequaat bemonsteringsprotocol en een erkenningsregeling (artikel 13ak). Het ligt in het voornemen om in het protocol onder meer eisen te stellen met betrekking tot de wijze van monsterneming, het aantal te nemen monsters, het samenstellen van mengmonsters, de te gebruiken apparatuur en de verzending van de monsters naar het laboratorium. De erkenningsregeling zal erop gericht zijn te selecteren op betrouwbaarheid en continuïteit. In de regeling zullen onder meer eisen worden gesteld aan de opleiding van met bemonstering belaste personen, de administratieve voering, het transportvoertuig en de beschikbaarheid van de benodigde apparatuur.

Het protocol en de erkenningsregeling zullen erop gericht zijn om een niveau van betrouwbaarheid te bereiken dat vergelijkbaar is met onafhankelijke monsterneming. Daartoe zal automatisering van de monsterneming en eventueel van de hoeveelheidsbepaling zo spoedig mogelijk in de voorwaarden worden opgenomen. Het protocol en de erkenningsregeling zullen ook handvatten moeten bieden voor een adequaat tweedelijns-toezicht. Niet-naleving van de voorwaarden kan leiden tot intrekking van de erkenning. Blijkt het systeem in de praktijk onvoldoende fraudebestendig, dan zal alsnog een systeem van onafhankelijke monsterneming worden ingevoerd. Voor de bemonstering en analyse van overige organische meststoffen zal in dezelfde waarborgen worden voorzien als voor dierlijke meststoffen.

Overigens sluiten deze voorstellen voor bemonstering en analyse aan bij de ontwikkelingen in de praktijk. Akkerbouwers en buitenlandse afnemers van mest vragen steeds vaker om een nauwkeurige opgave van de samenstelling van de mest en van de hoeveelheid. Ook bij de intermediaire ondernemingen bestaat het nodige draagvlak voor maatregelen om te komen tot een nauwkeuriger en meer fraudebestendige vaststelling van de hoeveelheid en het gehalte van de door hen afgenomen en afgeleverde dierlijke mest.

Erkende leveranciers en voeroverzichten

Een andere eis die blijkens de ex ante-evaluatie uit handhavings-oogpunt aan het systeem moet worden gesteld, is dat deelnemers aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen verplicht worden kracht- en mengvoer en industriële bijproducten uitsluitend te betrekken van erkende leveranciers. Dat geeft de noodzakelijke aangrijpingspunten voor controle op de juiste opgave van de met voer aangevoerde mineralen en geeft mogelijkheden om niet-naleving van de voorwaarden te sanctioneren door intrekking van de erkenning. Deze waarborgen zijn nodig gelet op het belang dat deze posten op de mineralenbalans vertegenwoordigen. Bedoelde verplichting sluit aan bij het bestaande Mineralenaanvoerregistratiesysteem (MiAR), dat is neergelegd in de Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie. Overeenkomstig dat systeem dienen de erkende leveranciers per bedrijf overzichten van de hoeveelheden fosfaat en stikstof in het geleverde voer te verstrekken. Een versterking ten opzichte van dat systeem wordt bereikt door van de leverancier te eisen dat deze de voeroverzichten jaarlijks rechtstreeks aan het met de uitvoering belaste orgaan verzendt.

Een andere versterking ten opzichte van het huidige systeem wordt bereikt door het feit dat het voer voor alle diersoorten en diercategorieën als zodanig op de balans worden verantwoord. Het bestaande MiAR ziet uitsluitend op de diersoorten varken en kip. Bovendien is het daarbij van belang voor welke categorie dieren binnen die diersoort het voer bestemd is, omdat voermaatregelen worden verdisconteerd in de productieforfaits voor onderscheiden diercategorieën. Bij bedrijven met meer diersoorten en -categorieën kunnen aldus verschuivingen in de toerekening van het voer aan de diersoorten plaatsvinden. In de systematiek van het mineralenaangiftesysteem is van dergelijke toerekeningen geen sprake. Ook van het feit dat ongeveer 75% van de overschotbedrijven aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen zullen deelnemen, gaat een positief effect uit: voor het behoud van hun marktpositie zullen vrijwel alle veevoerfabrikanten genoodzaakt zijn deel te nemen aan het erkenningensysteem. Het risico van niet-verantwoorde veevoerleveranties door niet-erkende leveranciers wordt daardoor gering. Bij ministeriële regeling zullen ter zake van de erkenning de noodzakelijke regels worden gesteld (artikelen 13ak en 13al, onderdeel e).

Hoewel ruwvoer ook een belangrijke post op de mineralenbalans kan vormen, kan een erkenningensysteem daar geen uitkomst bieden. Leveranties van ruwvoer geschieden namelijk meestal tussen agrariërs onderling. De fraudemogelijkheden worden bij deze post beperkt door niet toe te staan dat partijen zelf het fosfaat- en stikstofgehalte bepalen: bijlage D bij het wetsvoorstel voorziet daarom in forfaiten. Als de leverancier en de afnemer beide deelnemen aan de verfijnde mineralenaangifte, gaat een extra waarborg uit van hun tegengestelde belangen. Waar sprake is van afvoer van ruwvoer kunnen – zoals bij alle afvoerposten – eisen worden gesteld aan het bewijs van de afgevoerde hoeveelheid, wil deze tot vermindering kunnen leiden van de hoeveelheid fosfaat en stikstof waarover wordt geheven (artikelen 13ad en 13al, onderdeel f).

Saldoregistratie van dieren

Overeenkomstig een andere eis uit de ex ante-evaluatie, zullen wij voorzien in de verplichting voor de veehouder om de aantallen dieren op zijn bedrijf dagelijks te registreren. In feite volstaat een saldoregistratie: een dagelijkse registratie van eventuele mutaties in de dieraantallen ten opzichte van een regelmatig geactualiseerde basistelling. Een saldo-

registratie zal een aanmerkelijke versterking ten opzichte van de huidige wetgeving betekenen. Daar wordt – ingevolge het Besluit mestbank en mestboekhouding – het gemiddeld in het jaar gehouden aantal dieren vastgesteld op basis van maandelijkse of tweewekelijkse tellingen. Het geringe aantal teldata kan een vertekend beeld van de werkelijkheid geven, wanneer de agrariër zijn bedrijfsvoering zodanig inricht dat juist op de teldata minder dieren aanwezig zijn dan gebruikelijk. Met een dagelijkse saldoregistratie door de veehouder wordt dat ondervangen. De juistheid van de registratie kan lopende het jaar steekproefsgewijs fysiek worden gecontroleerd en na afloop van het jaar aan de hand van de financiële administratie.

Het belang van de saldoregistratie doet zich met name gelden in het systeem van forfaitaire mineralenheffingen. In dat systeem wordt immers de belangrijkste post van de mineralenbalans, de mestproductie op het eigen bedrijf, bepaald op basis van het gemiddelde aantal dieren op het bedrijf en productieforfaits per dier. Het belang voor het systeem van verfijnde mineralenheffingen is minder groot, aangezien de aan- en afvoer van mineralen met de dieren zelf relatief onbelangrijk is. Ook daar zal de saldoregistratie evenwel moeten worden gehanteerd, in verband met de controle op de naleving van het uitbreidingsverbod van artikel 14 van de Meststoffenwet.

De saldoregistratie zal bij ministeriële regeling worden voorgeschreven, op grond van het Besluit mestbank en mestboekhouding en de artikelen 13ak en 13al, onderdeel b, van het wetsvoorstel.

Controledichtheid en accountantsverklaring

Bij de ex ante-evaluatie werd aangegeven dat van groot belang voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van het wettelijke systeem is, dat de pakkans bij gepleegde onregelmatigheden voldoende is. Bij de invoering van het mineralenaangiftesysteem zullen wij de controledichtheid dan ook aanzienlijk verhogen, namelijk tot het niveau dat door de belastingdienst ten aanzien van de inkomstenbelasting wordt toegepast. In antwoord op ter zake door de heer Middelkoop (GPV) bij de mondelinge behandeling van de Integrale Notitie gestelde vragen, hebben wij dit al aangegeven (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 24, p. 56).

Belangrijk in dit verband is ook de rol die de accountantsverklaring kan spelen. Daarover zijn bij de mondelinge behandeling van de Integrale Notitie vragen gesteld door de heer Esselink (CDA) (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 24, p. 56). Vanuit de filosofie dat de heffingplichtige zelf verantwoordelijk is voor het op juiste wijze doen van een mineralenaangifte, ligt het voor de hand om inderdaad voor te schrijven dat bij de mineralenaangifte een verklaring van een registeraccountant of een accountantsadministratieconsulent wordt gevoegd houdende een beoordeling van de juistheid en volledigheid van die aangifte. In de jaren 1998 en 1999 zal de overlegging van een dergelijke verklaring worden gestimuleerd door de toepassing van een gereduceerd tarief voor de bestemmingsheffing (artikel 13v, tweede lid) om beter inzicht te verkrijgen in de voordelen van een dergelijke verklaring.

Het ligt in het voornemen vanaf het jaar 2000 de overlegging van een accountantsverklaring bij de mineralenaangifte integraal te verplichten, zoals in paragraaf 6 van dit hoofdstuk is aangegeven. Vanaf dat moment zal zich – afhankelijk van de daaraan door overheid gestelde eisen – een duidelijke meerwaarde doen gelden: doordat de controle van de accountant kan resulteren in een beoordelingsverklaring met kritische kanttekeningen of met negatieve bevindingen, wordt het selectiviteits-

effect sterk verhoogd. De kans op controle en detectie door de overheid in geval van onregelmatigheden neemt daarmee aanmerkelijk toe. Naar verwachting zal ook een preventieve werking uitgaan van een jaarlijks door de accountant af te geven beoordelingsverklaring. Tot slot is het de verwachting dat de boekhouding toegankelijker zal worden voor controlerende overheidsinstanties, door het feit dat de accountant voor zijn beoordeling een systematische ordening in de bedrijfsgegevens zal aanbrengen.

Bij ministeriële regeling zullen eisen aan de beoordelingsverklaring worden gesteld (artikel 13a1, onderdeel c). De beste weg lijkt daarbij om in overleg met de beroepsorganisaties van accountants een protocol op te stellen, omtrent onder meer de betrouwbaarheidsmarges waarbinnen de accountant een verklaring moet doen, de vorm waaraan de beoordelingsverklaring moet voldoen en de eisen waaraan de accountant zelf moet voldoen. Het ligt voor de hand om op dit laatste punt aan te sluiten bij artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Fraudedruk

De fraudedruk bepaalt de mate waarin van fraudemogelijkheden in een systeem gebruik wordt gemaakt. Dat werd reeds aangegeven in het eerder geciteerde rapport «Mineralen onder controle?» en bevestigd bij de ex ante-evaluatie. Voorkomen moet worden dat de fraudedruk te zeer toeneemt als gevolg van verlaging van de verliesnormen. Verlaging van de normen heeft tot gevolg dat meer mest op de markt zal moeten worden afgezet, wat zonder maatregelen om landelijk een evenwicht te bewaren tussen vraag en aanbod tot een stijging van de kosten voor mestafzet en daarmee van de fraudedruk leidt. Om deze reden hebben wij in de Integrale Notitie voorzien in twee maatregelen. Ten eerste zullen de bemestingsnormen geleidelijker worden aangescherpt dan in de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid Derde Fase uitgangspunt was. De aanscherping is daarbij zodanig gefaseerd dat wordt aangesloten bij het innovatieve vermogen van de sector. Ten tweede zal samen met het landbouwbedrijfsleven invulling worden gegeven aan een flankerend stimulerings- en herstructureringsbeleid voor de komende jaren, dat mede een afname van de hoeveelheid mestproductierechten beoogt te bewerkstelligen. Zoals wij in de Integrale Notitie hebben aangegeven zal, mocht in het jaar 2000 onverhoopt blijken dat – ondanks alle inspanningen van overheid en bedrijfsleven – een landelijk mestoverschot niet kan worden voorkomen, het evenwicht moeten worden hersteld door middel van een korting op de niet-gebonden mestproductierechten. Deze kortingsmaatregel zal tijdig worden voorbereid en een wettelijke basis in de Meststoffenwet verkrijgen.

7.4. Conclusie ten aanzien van de sturingskracht

De sturingskracht van het bestaande wettelijke systeem is duidelijk onvoldoende, zo is gebleken bij de in het kader van de ex ante-evaluatie uitgevoerde vergelijking. Ten aanzien van de sturingskracht van het systeem van regulerende mineralenheffingen kan worden gesteld dat deze naar verwachting voldoende is.

Deze conclusie wordt getrokken op basis van het systeem zoals het thans in het wetsvoorstel is neergelegd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de maatregelen om het evenwicht op de mestmarkt te bewaren voldoende effect zullen sorteren. Zoals wij in de Integrale Notitie hebben aangegeven, zal op dit punt steeds de vinger aan de pols worden gehouden. Zou het effect onvoldoende blijken te zijn, dan rest in het uiterste geval de mogelijkheid van een generieke korting van de produc-

tierechten. De conclusie over de sturingskracht wordt voorts getrokken met inachtneming van de voorgestelde maatregelen om de risico's te beperken die samenhangen met onnauwkeurigheden en onregelmatigheden.

Ten aanzien van de stikstofregulering is een nuancering van de conclusie op zijn plaats voor de sturingskracht op langere termijn, namelijk vanaf het jaar 2002. Voorzien wordt dat dan aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om verdergaande reductie van stikstofverliezen af te dwingen. Niet alleen zal dan het kunstmestgebruik aanzienlijk moeten worden teruggebracht, maar ook zal dan bijvoorbeeld meer dierlijke mest moeten worden afgevoerd. Daarbij is denkbaar dat extra fraudedruk kan uitgaan van het risico van een verminderde gewasopbrengst. Een en ander wordt parallel aan de invoering van het systeem van mineralenheffingen onderzocht. Voor de kortere termijn is de sturingskracht ten aanzien van stikstof evenwel voldoende, vanuit het uitgangspunt dat de doelstelling voor de eerstkomende jaren vooral is het voorkomen van excessief stikstofkunstmestgebruik. Die doelstelling zal – met de voorgestelde ruime stikstofverliesnormen en het voorgestelde tarief – naar verwachting kunnen worden bereikt.

Bij de verdere invulling en implementatie van het wettelijke systeem zal ervoor worden gewaakt, dat door toevoeging van allerlei nieuwe variabelen en verfijningen en door een opeenstapeling van instrumenten afbreuk wordt gedaan aan de sturingskracht. Van belang is ook om waar mogelijk het wettelijke stelsel te vereenvoudigen. In de hoofdstukken III en IV wordt daarvoor een aantal mogelijkheden aangegeven.

Voor de controle en handhaving van het stelsel wordt momenteel door handhavingsdeskundigen een plan van aanpak opgesteld. In dat plan van aanpak zal ook worden voorzien in mechanismen om voortdurend de effectiviteit van het systeem te kunnen bewaken, zodat het systeem – zonodig – tijdig kan worden bijgestuurd.

§ 8. Grondwettelijke aspecten

In artikel 104 van de Grondwet is bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet en dat andere heffingen van het Rijk bij de wet worden geregeld.

Het onderscheid tussen «belastingen» en «andere heffingen» is van belang, nu de term «uit kracht van een wet» blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 104 minder vergaande delegatie toelaat dan de term «bij de wet». Een inhoudelijk criterium voor de vaststelling of sprake is van een belasting dan wel van een andere heffing wordt door de grondwetgever echter niet gegeven. Evenmin is precies aan te geven welke mate van delegatie de term «uit kracht van de wet» toelaat. De wetgever zal zelf moeten beslissen wat als belasting en wat als andere heffing is te beschouwen, alsook wat de mogelijkheden tot delegatie zijn (vergelijk: kamerstukken II 1979/80, 15 575, nr. 7, blz. 3; kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr. 20, blz. 3).

Buiten kijf staat dat zowel ten aanzien van belastingen als ten aanzien van andere heffingen met delegatie terughoudend moet worden omgegaan. Het gaat immers om de waarborging van de rechtszekerheid van de burgers. Ten aanzien van belastingen komt de aan de dag te leggen terughoudendheid ook tot uitdrukking in het destijds door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Van Rooijen c.s., dat ten grondslag heeft gelegen aan het in artikel 104 van de Grondwet gemaakte onderscheid. In dit amendement wordt uitgesproken dat delegatie aan de

regering ongewenst is ten aanzien van de elementen van het belastbaar feit, de basis van het tarief en de kring van belastingplichtigen. Ook ten aanzien van andere heffingen blijkt uit de parlementaire geschiedenis de plicht tot terughoudendheid: de wetgever zal de essentialia zoveel mogelijk in de wet moeten vastleggen (kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr. 20, blz. 3; Handelingen I 1980/81, blz. 242).

In overeenstemming met deze uitgangspunten worden met het onderhavige wetsvoorstel de essentialia van de heffing zoveel mogelijk in de Meststoffenwet zelf neergelegd. Ook de forfaitaire normen ter bepaling van de hoeveelheid fosfaat en stikstof waarover wordt geheven worden in bijlagen bij de wet vastgelegd.

Het moge evenwel duidelijk zijn dat een vastlegging van het tarief en de heffingsgrondslag in de formele wet niet ten koste mag gaan van de flexibiliteit. Snelle aanpassing aan gewijzigde omstandigheden en nieuwe inzichten moet mogelijk zijn. De tarieven kunnen bijvoorbeeld door ontwikkelingen op de mestmarkt of de veevoermarkt onvoldoende stimulerend effect blijken te hebben, of omgekeerd, juist onnodig hoog blijken te zijn. In het systeem van verfijnde mineralenheffingen zijn forfaits, voor zover daarvan nog sprake is, in beginsel vastgesteld op basis van gemiddelde waarden in de praktijk; wijzigingen in de landbouwpraktijk bijvoorbeeld de komst van nieuwe rassen van ruwvoergewassen kunnen tot gevolg hebben dat het forfait te zeer gaat afwijken van het gemiddelde. Ook kan het zijn dat een bepaald product dat nu onbelangrijk wordt gevonden, in de toekomst een zodanig belang op landbouwbedrijven gaat vertegenwoordigen, dat het wenselijk is dit op de mineralenbalans op te nemen.

Om deze reden is wijziging van het tarief en wijziging – uitbreiding daaronder begrepen – van de bijlagen bij ministeriële regeling toegelaten. Ter voldoening aan artikel 104 van de Grondwet geldt daarbij het vereiste van wettelijke bekrachtiging (artikel 13aj). De tarieven kunnen met maximaal 100% worden verhoogd. Binnen drie maanden na inwerking-treding van de ministeriële regeling moet een wetsvoorstel tot goedkeuring van die regeling bij de Tweede Kamer worden ingediend. Bij niet-aanname van zodanig wetsvoorstel worden onverwijld de wijzigingen bij ministeriële regeling weer ongedaan gemaakt.

§ 9. Verhouding tot de regelgeving van de Europese Unie

Artikelen 12, 95 en 30 EG-verdrag

Voor de vraag of de in het wetsvoorstel voorziene heffingen – als zodanig – in overeenstemming zijn met de regelgeving van de Europese Unie, zijn met name de artikelen 12 en volgende, 95, en 30 en volgende van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (verder: EG-Verdrag) van belang.

Ingevolge artikel 12 van het EG-Verdrag is het verboden nieuwe in- en uitvoerheffingen of heffingen van gelijke werking in te voeren. Als heffing van gelijke werking wordt beschouwd iedere wegens grensoverschrijding eenzijdig opgelegde geldelijke last op nationale of buitenlandse goederen, ongeacht de benaming van de betreffende heffing. Het EG-Verdrag erkent volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in artikel 95 evenwel een belangrijke uitzondering op het verbod. Heffingen die deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen dat gelijkelijk geldt voor ingevoerde en binnenlandse producten, zijn – mits het ingevoerde product in geen enkel opzicht wordt gediscrimineerd – ingevolge artikel 95 toegelaten. Het

discriminatieverbod betreft zowel de hoogte, de grondslag als de modaliteiten van de heffing.

Een heffing die deel uitmaakt van een binnenlands belastingstelsel vormt niettemin een heffing van gelijke werking indien de opbrengst van de heffing uitsluitend bestemd is voor de financiering van activiteiten die alleen aan de belaste nationale producten ten goede komen, zodat de op het nationale product rustende last geheel wordt gecompenseerd. Is sprake van een gedeeltelijke aanwending van de opbrengsten ter financiering van voordelen ten gunste van het nationale product, zodat deze de op de nationale producten rustende last gedeeltelijk opheffen, dan zou sprake kunnen zijn van schending van het non-discriminatieverbod van artikel 95 van het EG-Verdrag.

Los van de vraag naar de overeenstemming van het heffingenstelsel als zodanig met het EG-Verdrag, is ook de vraag relevant of de opbrengst van de heffingen zodanig wordt besteed dat geen sprake is van een ongeoorloofde steunmaatregel, ongeacht of sprake is van schending van het non-discriminatieverbod van artikel 95 van het EG-Verdrag en derhalve ongeacht of al dan niet sprake van een band tussen het product dat onderworpen is aan de heffing en het product dat door de opbrengst ervan begunstigd wordt. Het betreft hier een zelfstandige toets aan de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag.

Toetsing van de regulerende heffingen en de bestemmingsheffing van het wetsvoorstel aan artikel 95 en aan de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag leidt tot de volgende vaststellingen.

De regulerende heffingen en de bestemmingsheffing maken deel uit van een binnenlands belastingstelsel in de zin van artikel 95 van het EG-Verdrag.

De bestemmingsheffing heeft geen betrekking op het handelsverkeer of op uit andere landen aangevoerde producten: de heffing wordt als vast bedrag geheven per in Nederland gelegen bedrijf (artikel 13v). De bestemming van de opbrengst van de heffing (artikel 13u, tweede lid), namelijk de financiering van apparaatskosten samenhangend met de uitvoering van de Meststoffenwet, raakt niet aan het EG-Verdrag.

Bij de regulerende heffingen worden meststoffen en andere posten van de mineralenbalans die afkomstig zijn uit andere lidstaten niet zwaarder belast dan dezelfde producten die uit Nederland komen. Bovendien gelden dezelfde criteria voor de heffing: de essentialia zijn op gelijke wijze ingevuld, ongeacht de herkomst van de producten. Ten aanzien van de besteding van de opbrengsten van de regulerende heffingen speelt het non-discriminatieverbod van artikel 95 van het EG-Verdrag niet: geïnde heffingen vloeien terug in de algemene middelen. Om dezelfde reden is een eventuele non-conformiteit van de besteding van de opbrengst van deze heffingen met de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag niet aan de orde.

Wat betreft de artikelen 30 en volgende van het EG-Verdrag, die een verbod inhouden van kwantitatieve beperkingen in het onderlinge handelsverkeer van de lidstaten en van maatregelen van gelijke werking, geldt volgens de jurisprudentie van het Hof in zijn algemeenheid dat indien een heffing niet strijdig is met artikel 95 van het EG-Verdrag, deze heffing evenmin als kwantitatieve beperking in het onderlinge handelsverkeer of als een maatregel van gelijke werking kan worden aangemerkt. De toets aan de artikelen 30 en volgende kan wel aan de orde zijn indien sprake is van een heffing op een bepaald product dat in de lidstaat die de heffing oplegt niet wordt geproduceerd. Deze omstandigheid doet zich in casu niet voor.

De artikelen 30 en volgende zouden – los van de vraag naar de rechtmatigheid van de heffing zelf – ook aan de orde kunnen zijn als, bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van het heffingensysteem, bepaalde formaliteiten bij de handel van producten tussen Nederland en andere lidstaten worden vereist die het vrije verkeer tussen de lidstaten zouden belemmeren. In het kader van het onderhavige stelsel is van dergelijke, belemmerende formaliteiten geen sprake.

Gemeenschappelijke marktordeningen

Bij de toets van het heffingensysteem aan het recht van de Europese Unie is ook van belang of het betrokken product is onderworpen aan een gemeenschappelijke marktordering (artikel 43 van het EG-Verdrag). Nationale maatregelen mogen de werking van gemeenschappelijke marktordeningen niet in gevaar brengen.

Voor de onderscheiden meststoffen geldt geen gemeenschappelijke marktordering. Gemeenschappelijke marktordeningen gelden wel ten aanzien van een aantal diersoorten, dierlijke producten en akker- en tuinbouwproducten die onderdeel uitmaken van de mineralenbalans. De werking van de marktordeningen wordt met het heffingensysteem niet verstoord. De heffingen hebben geen betrekking op de producten als zodanig. De producten zijn uitsluitend in het heffingensysteem betrokken om in beeld te krijgen welke mineralen uit meststoffen het bedrijf niet in de vorm van dieren en land- en tuinbouwproducten hebben verlaten. Deze mineralen dienen met meststoffen te zijn afgevoerd. Voor zover dat niet het geval is, zal sprake zijn van een mineralenverlies. Het onacceptabele deel van dat verlies, bepaald aan de hand van de verliesnorm, wordt belast met een heffing. Het voorziene wettelijke stelsel stimuleert zo maatregelen die een kostenverhogend effect kunnen hebben voor de diverse land- en tuinbouwproducten. Dat effect is echter het gevolg van de randvoorwaarden die uit milieu-oogpunt aan de landbouwproductie moeten worden gesteld en leidt niet tot verstoring van de marktordering. De maatregelen worden bovendien mede gesteld met het oog op voldoening aan de zogenoemde Nitraatrichtlijn.

Nitraatrichtlijn

Het systeem van regulerende mineralenheffingen strekt mede ter voldoening aan richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1993 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen bijzonder (PbEG L 375). Beoogd wordt de kwaliteit van het water bestemd voor de drinkwaterproductie te verzekeren en eutrofiëring tegen te gaan. Om deze in artikel 1 van de richtlijn geconcretiseerde doelstelling te bereiken, dienen de lidstaten onder meer te waarborgen dat de hoeveelheid stikstof die met dierlijke meststoffen op het land wordt aangewend een bepaald niveau niet overschrijdt. De implementatie van de richtlijn geschiedt gefaseerd.

De eerste fase bestond in het opstellen van een code voor de goede landbouwpraktijk en het aanwijzen van kwetsbare gebieden, voor Nederland het gehele grondgebied. Voor de tweede fase hebben de lidstaten inmiddels de maatregelen ter voldoening aan artikel 1 van de richtlijn vast moeten stellen in de vorm van een actieprogramma. De tweede fase betreft de periode van 18 december 1995 tot 18 december 1999. Ook aan deze verplichting, neergelegd artikel 5 van de richtlijn, heeft de Nederlandse regering voldaan. Op 18 december 1995 heeft zij het Eerste actieprogramma voor het gehele grondgebied van Nederland vastgesteld (Stcrt. 1996, 21). Het actieprogramma bevat de maatregelen

die zijn voorgeschreven in artikel 5, vierde lid, jo bijlage III van de richtlijn. De maatregelen moeten zijn vervat in algemeen verbindende voorschriften. Met onderhavig wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het belangrijkste onderdeel van het actieprogramma: de regulering de stikstof die met dierlijke mest op de bodem wordt gebracht. Het betreft de maatregel bedoeld in bijlage III, onderdeel 2, van de richtlijn.

§ 10. Artikel 6 van het EVRM

Bezien is in hoeverre de regulerende heffingen als voorzien in onderhavig wetsvoorstel binnen de reikwijdte van artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vallen. Dit artikel voorziet in het tweede en derde lid in een aantal waarborgen voor een eerlijke procesgang bij «criminal charges». In het onderstaande wordt toegelicht waarom de regulerende heffingen kunnen niet als zodanig kunnen worden aangemerkt.

Volgens jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) komt aan het begrip «criminal charge» een autonome betekenis toe. De waarborgen van artikel 6 zijn ook van toepassing op bepaalde gedragingen die door de wetgever aan de sfeer van het strafrecht zijn onttrokken. Het Hof is voor de beoordeling of sprake is van een «criminal charge» niet gebonden aan de kwalificatie van de sanctie volgens nationaal recht, hoewel deze wel een aanwijzing kan vormen. De lijn van de jurisprudentie van het Hof komt tot uitdrukking in de arresten Engel, Öztürk en Lutz (resp.: EHRM 6 juni 1976, Publ. ECHR, Series A Vol. 22/NJ 1978,223; EHRM 21 februari 1984, Publ. ECHR, Series A Vol.73/NJ 1988, 937; EHRM 26 augustus 1987, Publ. ECHR, Series A Vol. 123/NJ 1988, 938). Recentelijk is daaraan toegevoegd het arrest Bendenoun (EHRM 24 februari 1994, Publ. ECHR, Series A Vol. 284/NJ 1994, 496).

In het laatstgenoemde arrest heeft het Hof zich uitgesproken over de fiscale boete: een door de fiscus bij wijze van straf opgelegde geldboete bovenop het in de belasting begrepen bedrag. Dergelijke – in een naheffingsaanslag begrepen – administratieve verhogingen van de verschuldigde heffing kunnen ook in het kader van onderhavig wetsvoorstel worden toegepast, indien niet-tijdig of niet-juist aangifte is gedaan. De Algemene wet inzake rijksbelastingen is – evenals de Invorderingswet 1990 – op dit punt van overeenkomstige toepassing. In het arrest spreekt het Hof ten eerste uit dat de fiscale boete een «criminal charge» inhoudt, en ten tweede dat «gelet op het grote aantal overtredingen dient te worden overwogen dat de lidstaten het recht hebben de fiscus te machtigen niet-naleving van genoemde voorschriften te vervolgen en te bestraffen. Dit onder de voorwaarde dat voor de belastingplichtige beroep op de rechter conform artikel 6 (van het EVRM) openstaat.»

De Hoge Raad ging er al eerder van uit dat een bestuurlijke boete een «criminal charge» oplevert. Verwezen zij naar haar arrest inzake een administratieve verhoging die door de belastinginspecteur werd opgelegd aan een zwartrijder (HR 19 juni 1985, NJ 1986, 104, BNB 1986, 19; zie ook: HR 7 september 1988, BNB 1988, 298).

Om zeker te stellen dat de waarborgen waarmee de procedure van oplegging van een administratieve verhoging is omkleed geheel overeenstemmen met artikel 6 van het EVRM, is in 1994 een voorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstukken II 1993/94, 23 470, nr.

2). Deze wijzigingen zullen van overeenkomstige toepassing zijn op de administratieve verhoging van in dit wetsvoorstel voorziene heffingen.

Ten aanzien van de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene heffingen zijn wij van oordeel dat deze niet als «criminal charge» kunnen worden aangemerkt. Volgens voornoemde jurisprudentie van het EHRM zijn vier factoren bepalend voor het antwoord op de vraag of sprake is van een «criminal charge». In het arrest Bendenoun heeft het Hof daaraan toegevoegd dat geen van deze factoren op zichzelf doorslaggevend behoeft te zijn voor het oordeel dat sprake is van een «criminal charge»; het zou derhalve om het samenstel van factoren gaan. Het betreft de volgende factoren.

- a. De nationale wet spreekt niet een specifieke groep maar alle burgers aan in hun hoedanigheid van belastingplichtigen.
- b. De opgelegde bedragen zijn niet bedoeld als compensatie voor geleden schade maar als straf om herhaling te voorkomen.
- c. De bedragen zijn opgelegd op basis van een algemene regel die zowel straf als afschrikking tot doel heeft.
- d. De bedragen zijn zeer aanzienlijk en bij niet-betaling riskeert betrokkene oplegging van een gevangenisstraf door de strafrechter.

De voorgestelde regulerende heffingen zijn gericht op een specifieke groep burgers, te weten agrariërs die meststoffen produceren of gebruiken, en ondernemingen die als intermediair op de mestmarkt opereren. De heffingen zijn niet bedoeld als straf om herhaling te voorkomen. Zij zijn niet punitief, maar reparatoir en compensatoir van karakter. Zij beogen middels financiële prikkels bepaalde aanpassingen in de bedrijfsvoering te stimuleren. Het tarief voor de stikstofheffing dient in eerste instantie om excessief kunstmestgebruik af te remmen. Het lagere tarief van de fosfaatheffing is met name bedoeld om goedkopere aanpassingen, zoals voermaatregelen te stimuleren. Het hogere tarief van de fosfaatheffing dient ter stimulering van de afzet van overtollige mest. Het tarief is afgestemd op de kosten voor afzet van de gebruikelijke mestsoorten afkomstig van overschotbedrijven, zoals varkens- en kippenmest, aan een mestverwerkingsinrichting en stimuleert tevens afzet van mest op grotere afstand. De heffingen zijn reparatoir en compensatoir, in die zin dat agrariërs die investeren in veevoermaatregelen en afzet economisch niet worden achtergesteld bij bedrijven die dergelijke kosten niet maken en de verliesnormen overschrijden. Het door laatstgenoemde bedrijven genoten economische voordeel ten opzichte van collega-bedrijven die milieu-investeringen plegen, wordt «afgeroomd»; de verhoudingen op de markt worden aldus hersteld. De tarieven zijn niet aanzienlijk. De uiteindelijke hoogte van de heffing is gerelateerd aan de mate waarin de verliesnormen zijn overschreden. De heffing is daarmee ook proportioneel. Tot slot is van belang dat de enkele niet-betaling van de heffing niet leidt tot oplegging van gevangenisstraf. Niet-betaalde heffingen worden via dwanginvordering bestuurlijk geïnd. Het niet of niet-juist doen van de aangifte is op zichzelf wel een strafbaar feit. De afdoening van dat feit staat evenwel – net zoals dat bij de reguliere belastingen het geval is – los van de verschuldigde heffing zelf.

Toetsing van de regulerende heffingen van het onderhavige wetsvoorstel aan de door het EHRM relevant geachte factoren, zowel afzonderlijk als in samenhang, leidt tot de conclusie dat zij niet als «criminal charge» in de zin van artikel 6 van het EVRM zijn aan te merken. Overigens biedt de procedure rond de oplegging en invordering van de heffingen ingevolge het onderhavige wetsvoorstel uit het oogpunt van rechtsbescherming van de heffingplichtige alle waarborgen voor een eerlijke procesgang die artikel 6 van het EVRM vereist. De fiscale beroepsgang in drie instanties is van toepassing, te weten bezwaar bij de

inspecteur van het Bureau Heffingen, gevolgd door beroep bij de belastingkamer van het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

§ 11. Rol van het strafrecht

Voor de sturing van mineralenverliezen als gevolg van bemesting wordt met het onderhavige wetsvoorstel uitdrukkelijk het fiscale instrument van de regulerende heffing gekozen. In eerste instantie is nog overwogen het stelsel van strafrechtelijk gehandhaafde gebruiksnormen achter de hand te houden voor het geval de mineralenverliezen boven de verliesnormen op grote schaal en bij herhaling zouden worden afgekocht met een heffing. Bij nadere beschouwing is daarvan afgezien. Een dergelijke terugval-optie verhoudt zich namelijk minder goed met de marktconforme benadering waarin sprake is van gestaffelde tarieven om meer en minder vergaande aanpassingen in de bedrijfsvoering te stimuleren. Ook is een stelsel met verliesnormen niet goed te rijmen met een stelsel met gebruiksnormen, als beschreven in paragraaf 2 van hoofdstuk I van deze toelichting. De gebruiksnormen bevatten absolute maxima voor het gebruik van dierlijke en overige organische mest, terwijl bij verliesnormen de hoeveelheid mest die kan worden aangewend mede afhankelijk is van andere posten op de mineralenbalans.

Invoering van het systeem van regulerende mineralenheffingen betekent dan ook dat de fosfaatgebruiksnormen uit het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen voor landbouwgrond komen te vervallen. Zoals in de Integrale Notitie is neergelegd, zullen de in deze besluiten vastgestelde periodes waarin mest mag worden uitgereden en de bepalingen inzake de wijze van aanwending van mest wel worden gehandhaafd. In het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen zullen voorts de kwaliteitsvoorschriften worden gehandhaafd. Overtreding van de genoemde bepalingen is in de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld. Hetzelfde geldt voor de normen inzake de mestopslag en de huisvesting van dieren op basis van de Wet milieubeheer.

Ook wordt de strafrechtelijke handhaving ten aanzien van het stelsel van mestafleveringsbewijzen gecontinueerd. Dit stelsel vormt een cruciaal onderdeel voor de handhaving en controle van het totale wettelijke systeem. Ingevolge het Besluit mestbank en mestboekhouding juncto de Wet op de economische delicten blijft het niet, niet juist of niet tijdig opmaken van mestafleveringsbewijzen strafbaar.

Het uitbreidingsverbod van artikel 14 van de Meststoffenwet zal eveneens strafrechtelijk gehandhaafd blijven. Handhaving door regulerende heffingen ligt hier minder voor de hand, gelet op de geringe keuzemogelijkheden in de bedrijfsvoering om te voldoen aan het gestelde doel: de keuze bestaat immers alleen tussen het wél of niet afstoten van boventallige dieren. Er bestaat ook geen behoefte aan een nieuw instrumentarium op dit punt: de strafrechtelijke handhaving is inmiddels tot in hoogste rechterlijke instantie redelijk succesvol gebleken. Het uitbreidingsverbod heeft – zeker na het vervallen van artikel 14a – in essentie een eenvoudig aangrijpingspunt voor controle, opsporing en vervolging: aantallen dieren met de daarbij behorende forfaitaire productienormen per dier afgezet tegen een historische referentiehoeveelheid. Anders dan bij de verlies-normen is het ook niet zo dat een toekomstige aanscherping van het beleid het systeem zodanig onder druk zet dat behoefte zou ontstaan aan een stelsel van fiscale handhaving middels heffingen. In dat verband is ook het in de Integrale Notitie voorziene flankerende stimulerings- en herstructureringsbeleid relevant.

De Wet op de economische delicten biedt voorts sanctiemogelijkheden die juist voor dit soort overtredingen aangewezen kunnen zijn.

Tot slot zij erop gewezen dat ook het fiscale recht een aantal strafbare feiten kent, zoals het niet, niet tijdig of niet juist doen van een aangifte of het niet bijhouden en bewaren van voor de heffing relevante administratieve bescheiden. Gewezen zij op de artikelen 68 en volgende van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De betreffende strafrechtelijke bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op het heffingenstelsel van het onderhavige wetsvoorstel. Hoewel de aan de orde zijnde feiten in eerste instantie gevolgen zullen hebben op het bestuursrechtelijke vlak – in de zin dat de overheid kan reageren met een naheffingsaanslag en een administratieve verhoging dan wel bepaalde aftrekposten niet in aanmerking zal nemen – zal in een aantal gevallen aanleiding kunnen bestaan om over te gaan tot vervolging van de strafbare feiten. Met het Openbaar Ministerie zullen over het daarbij te volgen beleid afspraken worden gemaakt. In artikel 13aa, zevende lid, van het wetsvoorstel, is een voorziening getroffen om samenloop tussen het fiscale strafrecht en de Wet op de economische delicten te voorkomen.

§ 12. Uitvoeringslasten

Bij invoering van het voorgestelde wettelijke instrumentarium treedt vergeleken met het huidige systeem een aanzienlijke toename van de uitvoeringslasten op, zowel voor de overheid als voor het landbouwbedrijfsleven. De hogere uitvoeringslasten voor de overheid worden vooral veroorzaakt door de grotere controledichtheid en – op termijn – door het vervallen van de bestemmingsheffing. De hogere uitvoeringslasten voor het bedrijfsleven worden vooral veroorzaakt door de kosten voor bemonstering en analyse van mest en – op termijn – voor de verkrijging van een beoordelingsverklaring van een accountant.

De structurele uitvoeringslasten voor de overheid die samenhangen met de uitvoering door het Bureau Heffingen van het nieuwe heffingenstelsel worden begroot op circa f 18 miljoen. Het betreft de kosten voor de administratieve verwerking van gegevens, waaronder die van mestafleveringsbewijzen, de vaststelling en invordering van heffingen, correspondentie en voorlichting, het afhandelen van bezwaren en het optreden in beroepsprocedures. De eenmalige kosten bij invoering van het nieuwe stelsel worden begroot op ongeveer f 5,5 miljoen. Als gevolg van de grotere aantallen dossiers en de toegenomen complexiteit daarvan, zijn de structurele kosten hoger dan de huidige uitvoeringslasten samenhangend met de mestboekhouding – inclusief mestafleveringsbewijzen – en de invordering van de overschotheffing. De kostenstijging wordt evenwel beperkt door het realiseren van een grotere efficiëntie, onder meer als gevolg van het feit dat behalve de mestafleveringsbewijzen voor overige organische mest nu ook die voor dierlijke mest door het Bureau Heffingen administratief zullen worden verwerkt, en door het realiseren van een aantal vereenvoudigingen in het wettelijke systeem. De kosten zullen in 1998 en 1999 geheel worden gefinancierd uit de bestemmingsheffing. Met ingang van het jaar 2000, wanneer de bestemmingsheffing vervalt, zullen de lasten van het Bureau Heffingen voor rekening van de overheid komen; zij worden binnen de financiële raming van de Integrale Notitie opgevangen. Daaronder zijn overigens niet de kosten begrepen voor uitvoering van de Wet verplaatsing mestproductie: deze zullen worden gefinancierd uit voor registratie van de verplaatsing te betalen leges.

De structurele uitvoeringslasten voor het toezicht door de Algemene Inspectiedienst in het kader van het heffingensysteem zullen ongeveer

f 25,4 miljoen bedragen. Dat is ruim een verdubbeling ten opzichte van de huidige kosten voor controle op de naleving van de gebruiksnormen. De eenmalige kosten worden begroot op circa f 600 000,-. De lasten van de Algemene Inspectiedienst worden uit de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gefinancierd. Wanneer in het jaar 2000 de overlegging van een accountantsverklaring bij de mineralenaangifte wordt verplicht, leidt dat tot een besparing bij de Algemene Inspectiedienst van maximaal f 5,8 miljoen.

Bij bovenstaande ramingen wordt ervan uitgegaan dat ongeveer 75% van de bedrijven boven de grens van 2 grootvee-eenheden per hectare kiest voor het doen van een verfijnde mineralenaangifte.

In 1998 en 1999 zal met bestemmingsheffing een bedrag van circa f 18 miljoen door het landbouwbedrijfsleven worden opgebracht, waar in de huidige situatie een bedrag van f 17 miljoen via de overschothoheffing ten laste van het bedrijfsleven komt. De bestemmingsheffing geldt voor bedrijven met een veebezetting van meer dan 2 grootvee-eenheden per hectare. De kosten komen gemiddeld per bedrijf op circa f 300,-. Daar bovenop komen voor de deelnemers aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen de jaarlijkse kosten voor bemonstering en analyse van dierlijke mest. Ervan uitgaande dat erkende intermediairs de bemonstering uitvoeren, zullen de kosten voor bemonstering en analyse f 15 à f 3 miljoen bedragen. De kosten per bedrijf zijn sterk afhankelijk van de hoeveelheid afgevoerde mest en de frequentie waarmee afvoer plaatsvindt. Gemiddeld komen deze kosten op circa f 500,- à f 1000,- per bedrijf. Tegenover deze kosten staan de baten die veehouderijbedrijven hebben bij het systeem doordat zij een grotere mineralenefficiëntie kunnen aantonen. Met ingang van het jaar 2000 zou de last van de bestemmingsheffing moeten komen te vervallen. Per saldo blijft de last echter ongewijzigd, aangezien tegelijkertijd voor elk bedrijf de verplichting komt te gelden om bij de mineralenaangifte een accountantsverklaring over te leggen: de daarmee samenhangende kosten worden geschat op minimaal f 300,- per bedrijf.

Invoering van het nieuwe instrumentarium zal leiden tot werklastermindering van het Openbaar Ministerie en de strafrechter en tot een werklastermeerdering bij de belastingkamers van de gerechtshoven. Rekening houdend met de huidige ervaring in het kader van de overschothoheffing en in aanmerking nemend dat in het kader van het systeem van regulerende mineralenheffingen in het algemeen sprake zal zijn van hogere bedragen aan heffing, zal naar verwachting jaarlijks in 425 gevallen beroep worden aangetekend bij de belastingkamers. De formatie bij de rechterlijke macht en ondersteunende diensten zal met het oog daarop met 11 FTE's worden uitgebreid. De daarmee samenhangende structurele extra-kosten voor personeel en materieel zullen naar schatting uiteindelijk ongeveer f 2 miljoen bedragen. Uitgaande van invoering van het wettelijke stelsel op 1 januari 1998, zullen de extra-kosten zich in deze omvang eerst voordoen in het jaar 2001. In 1998 zullen nog geen extra-kosten worden gemaakt, omdat de eerste beroepszaken pas in het jaar 2000 aan de orde zullen zijn. In 1999 zal voor opleiding en andere voorbereidende voorzieningen een bedrag van f 0,5 miljoen moeten worden gereserveerd. De extra-kosten voor het jaar 2000 worden begroot op f 1,5 miljoen. De extra-kosten voor de rechterlijke macht worden gefinancierd door een eenmalige overheveling van de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij naar de begroting van het Ministerie van Justitie. De budgettaire dekking wordt gevonden binnen het financiële kader van de Integrale Notitie.

HOOFDSTUK III. OVERIGE ONDERDELEN VAN HET WETSVORSTEL

§ 1. Vereenvoudiging stelsel uitbreidingsverbod

Het verbod tot uitbreiding van de mestproductie als neergelegd in artikel 14 blijft als zodanig in stand. In artikel 14 kan voor de diersoorten die onder het uitbreidingsverbod vallen en de forfaits ter berekening van de mestproductie verwezen worden naar bijlage A, die met het onderhavige wetsvoorstel bij de Meststoffenwet wordt opgenomen. Daartoe wordt een negende lid aan artikel 14 toegevoegd (onderdeel F). De Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie wordt daarmee overbodig.

Bij invoering van het mineralenaangiftesysteem kan artikel 14a van de Meststoffenwet vervallen. Dat artikel voorziet in een – per 1 januari 1995 ingevoerde – korting van 30% van de hoeveelheid mest die door varkens en kippen mag worden geproduceerd. Deze korting geldt ten opzichte van de hoeveelheid mest die op basis van de historische referentiehoeveelheid mocht worden geproduceerd, zoals deze hoeveelheid nadien is gewijzigd ingevolge de Meststoffenwet of de Wet verplaatsing mestproductie. Tegelijk met de 30%-korting is het evenwel mogelijk gemaakt om voor de berekening van de mestproductie uit te gaan van een lagere fosfaatproductie per dier, tot maximaal 30% ten opzichte van het standaard fosfaatproductieforfeit. Een dergelijke reductie wordt door voermaatregelen bereikt. Dat en in welke mate dergelijke maatregelen tot een lagere fosfaatproductie per dier hebben geleid, wordt aangetoond op basis van het Mineralenaanvoerregistratiesysteem (MiAR). Als gevolg van deze voermaatregelen kan de 30%-korting volledig worden gecompenseerd en behoeft in beginsel geen enkele veehouder dieren af te stoten.

De 30%-kortingsmaatregel heeft vooral tot doel het stimuleren van voermaatregelen en niet de vermindering van de aantallen dieren in Nederland. Een dergelijke stimulans van voermaatregelen gaat in de toekomst echter genoegzaam uit van het mineralenaangiftesysteem. De verwachting is dat daarmee de gemiddelde fosfaatproductie per dier inderdaad lager zal komen te liggen dan 70% van het standaardproductieforfeit. In een dergelijke situatie is het zinloos om nog van bedrijven te vergen dat zij de vereiste reductie aantonen door naast de mineralenboekhouding nog een registratie van het voerverbruik per diercategorie bijhouden overeenkomstig MiAR. Een voerregistratie per diercategorie past ook niet in een systeem waarin de aanvoer van mineralen op bedrijfsniveau wordt geregistreerd, zonder onderscheid naar gehouden diercategorieën. In de Integrale Notitie is dan ook aangekondigd dat het MiAR zal vervallen.

Aangezien ervan uit wordt gegaan dat met invoering van het systeem van regulerende mineralenheffingen de gemiddelde fosfaatproductie in de varkenshouderij blijvend met ten minste 30% zal zijn teruggebracht, is ervoor gekozen om bij wijze van deregulering en administratieve lastenverlichting de 30%-kortingsmaatregel te laten vervallen. Aangezien tegelijkertijd voermaatregelen niet langer worden gehonoreerd op basis van een gunstiger fosfaatproductieforfeit, wordt uitbreiding van de veestapel voorkomen. Zoals in de situatie van vóór invoering van de 30%-kortingsmaatregel zal alleen het aantal dieren – ongeacht de werkelijke fosfaatproductie per dier – bepalend zijn voor de vraag of het uitbreidingsverbod is overtreden. Daarmee wordt het stelsel van het uitbreidingsverbod aanmerkelijk vereenvoudigd.

Bij het voorgaande past een kanttekening voor de mestproductie van kippen. In de pluimveehouderij zijn gemiddeld minder ver gaande voermaatregelen getroffen dan voor de diersoort varken. Voor pluimveehouders is voorzien in een specifieke uitzondering van de 30%-kortingsmaatregel. Pluimveehouders die een aanmerkelijk deel van de mest van hun bedrijven in droge vorm exporteren – en daarmee de Nederlandse mestmarkt dus niet belasten – zijn onder een aantal voorwaarden op grond van het Uitvoeringsbesluit 30%-korting mestproductierechten voor varkens en kippen van de 30%-korting uitgezonderd. Het vervallen van artikel 14a van de Meststoffenwet zal naar verwachting evenwel niet tot onaanvaardbare gevolgen voor de mestmarkt leiden. De verantwoordelijkheid voor het behoud van evenwicht op de mestmarkt ligt in eerste instantie bij het bedrijfsleven zelf. De maatregel heeft geen budgettaire gevolgen voor het herstructureringsfonds als genoemd in de Integrale Notitie.

§ 2. Vereenvoudiging Wet verplaatsing mestproductie

Door de invoering van het systeem van regulerende mineralenheffingen zal ook de verplichting tot het overleggen van een zogenoemd mestafzetplan in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie kunnen vervallen (artikel II). Ook daarmee wordt invulling gegeven aan het streven naar deregulering en administratieve lastenverlichting.

De verplichting tot het overleggen van een mestafzetplan vloeit voort uit de artikelen 9, 10 en 11 van de Wet verplaatsing mestproductie. Is niet aan deze verplichting voldaan, dan kan geen verplaatsing op grond van die wet plaatsvinden. De verplichting houdt in dat eenieder die mestproductierechten verwerft of mestproductierechten op een andere hem toebehorende locatie gaat gebruiken, gehouden is gegevens over te leggen waaruit blijkt dat hij voor het lopende kalenderjaar en de twee daarop volgende jaren over voldoende mogelijkheden beschikt om de mest op het eigen land aan te wenden, dan wel om deze aan derden af te zetten op basis van afzetcontracten die aan de daaraan gestelde voorwaarden voldoen. Afzetcontracten met intermediairs worden alleen in aanmerking genomen wanneer deze intermediairs zijn erkend. Het gaat bij de te verantwoorden mest om de potentiële mestproductie op basis van het na verplaatsing geregistreerde mestproductierecht.

De regeling van het mestafzetplan zijn destijds in de Wet verplaatsing mestproductie opgenomen bij wijze van signaal: vooruitlopend op de invoering van het nieuwe instrumentarium van regulerende heffingen zouden veehouders die verplaatsen – en zo hun mestproductie kunnen uitbreiden hetzij door verwerving van rechten hetzij door een efficiëntere productie op een andere locatie – worden gestimuleerd om tijdig te voorzien in verantwoorde aanwendings- en afzetmogelijkheden voor nog te produceren mest. Met de invoering van het nieuwe instrumentarium komt de toegevoegde waarde van een dergelijke verplichting – die bovendien op maximaal drie kalenderjaren betrekking heeft – te vervallen. De regulerende mineralenheffingen zullen naar verwachting voldoende stimulans vormen om tijdig te voorzien in verantwoorde aanwendings- en afzetmogelijkheden voor de te produceren mest.

Daar komt bij dat in de Wet verplaatsing mestproductie de berekening van de hoeveelheid mest die op het eigen bedrijf kan worden aangewend nog plaatsvindt op basis van de huidige op de Wet bodembescherming gebaseerde gebruiksnormen, overeenkomstig het systeem van de mestboekhouding, en dat de handhaving van die gebruiksnormen en van de naleving van het mestafzetplan strafrechtelijk plaatsvindt. Een dergelijk systeem verhoudt zich, zoals al eerder werd aangegeven, niet goed met

het systeem van regulerende mineralenheffingen. De op de Wet bodembescherming gebaseerde gebruiksnormen voor landbouwgrond zullen vervallen. Het vervallen van de verplichting tot het overleggen van een mestafzetplan sluit daar op logische wijze bij aan.

§ 3. Vrijstelling

De vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid die is neergelegd in het huidige artikel 17 van de Meststoffenwet is afgestemd op het oorspronkelijke karakter van de wet. Het karakter van kaderwet bracht met zich dat nadere uitwerking altijd zou geschieden in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels. Alleen de artikelen 13 tot en met 15 bevatten materiële bepalingen. In dat licht lag het ook voor de hand om te bepalen dat indien bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld, diezelfde maatregel ook kan voorzien in de verlening van vrijstelling of ontheffing van die regels door of vanwege de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Aan een dergelijke vrijstelling of ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

Gelet op de wijzigingen die met het onderhavige wetsvoorstel worden doorgevoerd en het grotere aantal materiële bepalingen dat daarmee – ook ter voldoening aan artikel 104 van de Grondwet – in de Meststoffenwet wordt opgenomen, ligt een gewijzigde formulering van artikel 17 – die bovendien meer aansluit bij de gangbare vrijstellingsbepalingen – voor de hand. Het in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe artikel 17 geeft een wettelijke basis om bij ministeriële regeling in een vrijstelling te voorzien of voor een door de minister – bij beschikking – te verlenen ontheffing. Zowel aan de vrijstelling als aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

In lijn met de Integrale Notitie en het daarover gevoerde overleg met de Tweede Kamer biedt het onderhavige wetsvoorstel een flexibel kader om gebiedsgerichte initiatieven te stimuleren. Gerefereerd werd al aan het feit dat doelvoorschriften centraal staan en dat de filosofie is dat oplossingen moeten kunnen worden gerealiseerd die binnen de specifieke bedrijfs-situatie passen. Gebiedseigen factoren zullen daarbij een rol spelen. De in artikel 17 neergelegde vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid geeft de mogelijkheid om aan deze filosofie verder invulling te geven.

Zo zouden regionale en andere initiatieven door middel van een vrijstelling of ontheffing kunnen worden gefaciliteerd, indien bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde regels onnodig beperkend werken. Wij denken hierbij onder meer aan initiatieven van regionale samenwerkingsverbanden van ondernemers, die op een andere, meer gebiedseigen wijze milieudoelstellingen willen realiseren. Terugtrekking van regelgeving is overigens zeker niet altijd het aangewezen en noodzakelijke middel om regionale initiatieven te stimuleren en ondersteunen. Vaak zal de geldende regelgeving voldoende mogelijkheden bieden voor de realisering van de ideeën en volstaat stimulering van initiatieven door middel van bijvoorbeeld subsidies, voorlichting en organisatorische ondersteuning.

De vrijstellingsmogelijkheid vormt voorts een instrument om landelijke regelgeving te kunnen laten terugtreden ten gunste van decentrale sturing door andere overheden. Hierbij kan met name worden gedacht aan de integrale milieuvergunning, waarvan thans de mogelijkheden worden onderzocht, en provinciale milieuverordeningen op grond van artikel 1.2 van de Wet milieubeheer. Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om bij de regulerende mineralenheffingen uit te gaan van bij provinciale milieuverordening gestelde strengere normen (artikel 13ai). Ook een omgekeerde benadering is echter denkbaar, waarbij het heffingensysteem buiten werking wordt gesteld voor bedrijven ten aanzien waarvan

provinciale milieuverordeningen al in voldoende waarborgen tegen ontoelaatbare mineralenverliezen voorzien.

HOOFDSTUK IV. DEREGULERING

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een groot aantal artikelen aan de Meststoffenwet toegevoegd. Dat is enerzijds het gevolg van het feit dat sprake is van een complexer instrumentarium dan tot op heden in de Meststoffenwet was neergelegd; anderzijds is dat nodig ter voldoening aan artikel 104 van de Grondwet. Op grond van dat artikel moeten de essentialia van het heffingsstelsel zoveel mogelijk in de wet zelf zijn neergelegd en daarmee meer zichtbaar zijn geworden. Naast de artikelen in de wet zelf, is voorzien in regels die ter uitwerking van het systeem in gedelegeerde wetgeving kunnen worden neergelegd.

De toegenomen complexiteit van het wettelijke stelsel hangt samen met de wens om te komen tot een meer op de individuele bedrijfssituatie van de agrariër afgestemd instrument. Het enkel formuleren van een doelvoorschrift volstaat daarbij niet: tevens zullen de bedrijfsvariabelen moeten worden aangegeven volgens welke wordt gemeten of aan het doelvoorschrift is voldaan. Daar komt een aantal andere wenselijkheden bij, zoals de mogelijkheid om bij wijze van middeling mineralenverliezen over de jaren heen te verrekenen (artikel 13ac), de mogelijkheid om onder voorwaarden het voorraadsaldo in de heffingsgrondslag te betrekken (artikel 13ag), de mogelijkheid van reparatiebemesting bij fosfaatarme en fosfaatfixerende gronden (artikel 13ae), de afstemming van het stelsel op het ammoniakbeleid (artikel 13af) en een flexibele mogelijkheid om rekening te houden met regionale initiatieven en gebiedsgericht beleid (artikel 13ai; artikel 17).

Tegenover de nieuwe regels die in samenhang met het systeem van regulerende heffingen worden geïntroduceerd, staat een groot aantal regels dat kan komen te vervallen of kan worden vereenvoudigd. Het huidige stelsel van de overschotheffing van artikel 13 van de Meststoffenwet vervalt, inclusief uitvoeringsregelingen als de Regeling differentiatie overschotheffing en het Besluit voorwaarden afzet-overeenkomsten. Al genoemd werden het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen, waarvan de bepalingen inzake de hoeveelheid fosfaat in mest die op landbouwgrond mag worden aangewend vervallen. Tevens vervallen de Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie, inclusief het daarin opgenomen MiAR, en de Regeling vaststelling hoeveelheid fosfaat per 1000 kg meststof: het mineralenaangiftesysteem kent immers eigen regels voor de vaststelling van de hoeveelheden mineralen in de aan- en afvoerposten van de mineralenbalans. Ook de specifieke boekhoudverplichtingen voor diverse schakels in de keten vervallen, en worden vervangen door de administratieverplichtingen van het onderhavige stelsel. Met het vervallen van de in artikel 14a neergelegde 30%-kortingsmaatregel, waarop in paragraaf 1 van hoofdstuk III werd ingegaan, kan tevens het Uitvoeringsbesluit 30%-korting mestproductierechten voor varkens en kippen vervallen, met inbegrip van de daarop gebaseerde Regeling mestafzetovereenkomsten en het reglement van de Stichting Landelijke Mestbank inzake de erkenning van exporteurs. Tot slot komt in verband met het vervallen van de verplichting tot het overleggen van een mestafzetplan, waarop in paragraaf 2 van hoofdstuk III werd ingegaan, een aantal bepalingen van de Wet verplaatsing mestproductie te vervallen, alsmede de Regeling mestafzet-overeenkomsten Wet verplaatsing mestproductie, de Erkenningsregeling

intermediairs Wet verplaatsing mestproductie en het daaraan uitvoering gevende reglement van de Stichting Landelijke Mestbank.

HOOFDSTUK V. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de achtergrond en strekking van de verschillende artikelen van het wetsvoorstel. De betreffende artikelen zijn in de tekst genoemd. In het onderstaande worden de artikelen derhalve alleen waar nodig nog afzonderlijk toegelicht.

Artikel 1

A

Artikel 1 is aangevuld met een aantal begripsbepalingen die samenhangen met het nieuwe hoofdstuk IV. Een aantal andere begripsbepalingen moest worden gewijzigd of kon vervallen. De begripsbepaling van «mestproduktierecht» en «niet-gebonden mestproduktierecht» konden bijvoorbeeld worden gemist, in verband met het vervallen van artikel 14a. Gelet op deze wijzigingen, de wenselijkheid van een meer logische volgorde en de wenselijkheid om de verschillende bepalingen te letteren, is artikel 1 opnieuw vastgesteld.

Aangezien in verband met het vereiste van artikel 104 van de Grondwet de diersoorten die onder de Meststoffenwet vallen alsmede hun forfaitair bepaalde mestproductie worden opgenomen in een nieuwe bijlage A bij de Meststoffenwet, kan in de begripsbepaling van «dierlijke meststoffen» daarnaar worden verwezen. Het daarbij maken van een onderscheid tussen vee en pluimvee enerzijds en andere diersoorten anderzijds heeft geen betekenis meer. Om die reden zijn ook de begripsbepalingen van «vee» en van «pluimvee» vervallen. Overeenkomstig de huidige interpretatie van het begrip «dierlijke meststoffen» is geëxpliciteerd dat ook na mestscheiding verkregen waterige fracties als dierlijke meststoffen worden aangemerkt.

Het begrip «overige organische meststoffen» is opgenomen met het oog op het systeem van regulerende mineralenheffingen. Door de meststoffen als zodanig in bijlage B te benoemen wordt voldaan aan het vereiste van artikel 104 van de Grondwet. In bijlage B is aangesloten bij de stoffen welke onder het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen zijn gebracht. Er is vanaf gezien om ook in artikel 4 van de Meststoffenwet naar bijlage B te verwijzen. De mogelijkheid is daarmee opgehouden om in de op grond van artikel 4 gestelde regels een ruimer begrip te hanteren. Onder de overige organische meststoffen worden ook mengsels van die stoffen met dierlijke meststoffen begrepen. Daarmee wordt voorkomen dat door het onderling mengen van deze stoffen onduidelijkheid zou ontstaan over de toepasselijkheid van de wettelijke regels.

Het begrip «bedrijf» staat in het heffingensysteem en voor de toepassing van artikel 14 van de Meststoffenwet centraal. Van dit begrip wordt thans een omschrijving opgenomen. Aangesloten is bij het begrip «bedrijf» als gedefinieerd in het Registratiebesluit dierlijke meststoffen, het Besluit mestbank en mestboekhouding en de Wet verplaatsing mestproductie.

De begripsbepalingen «produceren van dierlijke meststoffen», «aanvoeren van meststoffen» en «afvoeren van meststoffen» sluiten eveneens aan bij het Registratiebesluit dierlijke meststoffen en het Besluit mestbank en mestboekhouding. Ingevolge die besluiten wordt het uitscharen en het tijdelijk elders ter weiding onderbrengen van dieren beschouwd als productie van dierlijke mest op het bedrijf van de

uitschaarder of degene die tijdelijk elders dieren ter weiding onderbrengt. De betreffende mestproductie wordt tegelijk in aanmerking genomen als afvoer van mest voor de producent en als aanvoer van mest voor degene die de dieren inschaart of tijdelijk ter weiding aanneemt. In de begripsbepaling wordt voorts steeds aangesloten bij de feitelijkheid. Het feitelijk aanvoeren of afvoeren is rechtens relevant, ongeacht civielrechtelijke begrippen als leveren, eigendom en bezit.

Het begrip «mestoverschot» is relevant voor de bepalingen van hoofdstuk III van de Meststoffenwet. De oorspronkelijk formulering ging uit van de hoeveelheid mest die ingevolge de op de Wet bodembescherming gebaseerde gebruiksnormen op het eigen land mag worden aangewend. De gebruiksnormen van de Wet bodembescherming voor landbouwgrond vervallen evenwel. Bovendien is in het nieuwe stelsel van het mineralenaangiftesysteem een groter aantal variabelen bepalend voor de hoeveelheid mest die op het eigen land kan worden aangewend. Onder omstandigheden is zelfs denkbaar dat de veehouder besluit om een bepaald mineralenverlies als gevolg van overmatige bemesting voor lief te nemen en daarvoor een heffing te betalen. Om al deze redenen is in de nieuwe formulering aangesloten bij de feitelijkheid: mest die niet op het eigen land wordt gebruikt en evenmin in opslag wordt gehouden is overschotmest.

In de omschrijving van het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» is meer expliciet tot uitdrukking gebracht dat de betreffende grond ook daadwerkelijk in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik moet zijn. Een eigenaar die zijn grond heeft verpacht, heeft de betreffende grond niet daadwerkelijk bij zijn bedrijf in gebruik in het kader van een normale bedrijfsvoering. Hetzelfde zal veelal gelden voor bijvoorbeeld grond in Groningen waarover een veehouderijbedrijf in Brabant op grond van een juridische titel beschikt. Beoordeling van situaties als de laatste zullen telkens afhankelijk zijn van een waardering van feitelijke omstandigheden. Mocht behoefte bestaan aan een nadere invulling van het begrip, met name in verband met ongewenste constructies, dan kunnen ingevolge het tweede lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere criteria worden geïntroduceerd. Denkbaar is dat dergelijke criteria betrekking hebben op de afstand van de grond tot de bedrijfsgebouwen.

De begrippen «grasland» en «bouwland» sluiten aan bij de begrippen die thans in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen worden gehanteerd, met dien verstande dat, in verband met gelijkstelling van de verliesnormen, onder bouwland thans ook maïsland wordt begrepen.

Het derde lid is noodzakelijk omdat het begrip «meststoffen» een zeer ruim begrip is, terwijl met name wat betreft de daaronder begrepen «dierlijke meststoffen» en «overige organische meststoffen» een beperkter begrip wordt gehanteerd. Het begrip «anorganische meststoffen» spreekt voor zichzelf: het gaat daarbij om kunstmeststoffen: meststoffen die bestaan uit niet-organisch materiaal.

Het vierde lid regelt dat voor de vaststelling van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond in het kader van hoofdstuk IV tevens grond in aanmerking wordt genomen die tot het bedrijf behoort ingevolge een kortlopende door de grondkamer goedgekeurde of geregistreerde pachtovereenkomst. Dat is met name relevant bij de bepaling van het toelaatbare verlies op het bedrijf, de gemiddelde onttrekking van meststoffen door het gewas en de afvoer van mineralen met akker- en tuinbouwgewassen andere dan ruwvoer. Op dit punt wordt aangesloten bij het bestaande Besluit gebruik dierlijke meststoffen.

B

Met artikel 1a wordt in de Meststoffenwet – evenals eerder in de Wet verplaatsing mestproductie – een fraus-legisbepaling opgenomen. Deze bepaling dient om evidente schijnconstructies ter ontduiking van de wet tegen te kunnen gaan. Dergelijke constructies zullen veelal betrekking hebben op het in de mestwetgeving centraal gestelde begrip «bedrijf», maar onderhavige fraus-legisbepaling bestrijkt ook andersoortige constructies. Waar het ontduiking van de heffing betreft, kan daarvoor ook in artikel 31 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen een handvat worden gevonden.

C en D

De betreffende wijzigingen zijn technisch van aard en hangen samen met de gewijzigde begripsbepalingen.

E

Artikelen 13 tot en met 13g

In de betreffende artikelen zijn de essentialia van de regulerende forfaitaire mineralenheffingen neergelegd. Het forfaitaire systeem is geregeld in titel 1, omdat deze aangifte automatisch van toepassing is op bedrijven die niet zijn aangemeld voor de verfijnde mineralenaangifte en voorts dient als systeem voor bedrijven die niet aan de voorwaarden voor vrijstelling of voor deelname aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen blijken te voldoen. Het betreft hier derhalve de «basisvariant». De artikelen zijn toegelicht in paragraaf 3 van hoofdstuk II.

Artikel 13c, eerste en tweede lid, voorziet in de forfaitaire vaststelling van de productie van dierlijke meststoffen aan de hand van productieforfaits per dier van de onderscheiden diercategorieën en in de forfaitaire vaststelling van de aan- en afvoer van dierlijke meststoffen op basis van forfaitaire omrekennormen. Het gaat daarbij om zowel de hoeveelheid fosfaat als de hoeveelheid stikstof. De forfaitaire normen zijn neergelegd in respectievelijk bijlage A en bijlage C bij het wetsvoorstel. Bij de bepaling van de hoogte van de forfaits is, zoals werd toegelicht, uitgegaan van de zogenaamde 75%-benadering. Blijkens onderzoek van het Informatie en Kennis Centrum Landbouw voldoen de bestaande forfaits voor de vaststelling van de fosfaatproductie in het kader van het uitbreidingsverbod van artikel 14 van de Meststoffenwet, globaal aan de 75%-benadering. Om te voorkomen dat voor de berekening van de fosfaatproductie in het kader van de forfaitaire mineralenheffingen andere getallen moeten worden gehanteerd dan in het kader van het in artikel 14 van de Meststoffenwet neergelegde uitbreidingsverbod, zijn de huidige productieforfaits overgenomen in bijlage A bij dit wetsvoorstel.

Bij het derde en vierde lid van artikel 13c zij nog verduidelijkt dat onder fosfaatgehalte en stikstofgehalte het werkelijke gehalte, zoals bepaald op basis van bemonstering en analyse, wordt verstaan. Het vierde lid biedt ruimte om te bepalen dat in bepaalde gevallen het werkelijke gehalte kan of moet worden gehanteerd, bijvoorbeeld wanneer dierlijke mest wordt afgenomen van een veehouder die deelneemt aan de verfijnde mineralenaangifte en die derhalve de betreffende mest reeds heeft laten bemonsteren en analyseren. Op dit moment wordt nog onderzocht of en op welke wijze aan het vierde lid daadwerkelijk invulling moet worden gegeven.

Artikelen 13h tot en met 13n

Deze artikelen bevatten de essentialia voor de regulerende verfijnde mineralenheffingen. De betreffende artikelen zijn toegelicht in paragraaf 2 van hoofdstuk II.

De aanmelding, bedoeld in artikel 13h, is een noodzakelijke voorwaarde voor deelname aan het verfijnde systeem. Zij is onder meer noodzakelijk met het oog op controles die lopende het jaar in het kader van het toezicht worden gehouden. Ter zake van de melding worden op grond van artikel 13aI, onderdeel d, bij ministeriële regeling regels gesteld. Het ligt voor de hand dat de melding zal geschieden aan het met de vaststelling, oplegging en invordering van de heffing belaste orgaan: het Bureau Heffingen. Het feit dat een bedrijf in het kader van de verfijnde mineralenaangifte is aangemeld, staat er niet aan in de weg dat de heffingplichtige na afloop van het kalenderjaar besluit om – bijvoorbeeld omdat hij niet aan alle in het kader van het systeem van de verfijnde mineralenaangifte geldende voorwaarden blijkt te voldoen – toch een aangifte volgens het forfaitaire spoor (titel 1) te doen. Een dergelijke correctiemogelijkheid kan de heffingplichtige niet worden onthouden.

De nadere voorwaarden voor deelname aan de verfijnde mineralenaangifte zullen eveneens bij ministeriële regeling worden ingevuld. Artikel 13aI, onderdeel e, verschaft daarvoor een basis. Denkbaar is dat daarbij zal worden voorzien in de mogelijkheid om bedrijven die in een eerder jaar niet aan de voorwaarden bleken te voldoen, voor een bepaalde periode uit te sluiten van deelname aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen. Als voorwaarde zal in ieder geval gelden dat voer wordt betrokken van erkende voerleveranciers. Denkbaar is voorts dat, wanneer in het voorgaande jaar werd deelgenomen aan het systeem van forfaitaire mineralenheffingen, voorraden van producten en dieren die als zodanig geen deel uitmaken van de mineralenbalans van het forfaitaire systeem, als aanvoerpost in het systeem van verfijnde mineralenheffingen moeten worden betrokken. Deze voorwaarde zal worden gesteld wanneer uit nader onderzoek blijkt dat er een reëel gevaar bestaat dat door regelmatig te wisselen tussen het forfaitaire en het verfijnde spoor heffing kan worden vermeden.

Ten aanzien van de wijze van vaststelling van de hoeveelheid mineralen zij opgemerkt dat artikel 13k, vierde lid, de mogelijkheid biedt om bij ministeriële regeling te bepalen dat – in afwijking van artikel D3, eerste lid, van bijlage A – forfaitaire gehalten voor dierlijke mest kunnen of moeten worden gehanteerd. Deze mogelijkheid zal bijvoorbeeld kunnen worden ingevuld voor het geval dierlijke mest wordt afgenomen van een deelnemer aan het systeem van forfaitaire mineralenheffingen. Evenals bij artikel 13c, vierde lid, is nog nader onderzoek ten behoeve van de mogelijke invulling noodzakelijk.

Artikelen 13o tot en met 13t

Deze artikelen bevatten de essentialia van de regulerende heffing voor intermediaire ondernemingen. Daarop is ingegaan in paragraaf 5 van hoofdstuk II. De in titel 3 neergelegde bepalingen volgen direct op de titels 1 en 2, omdat daarmee alle schakels van de mestketen in beeld zijn gebracht.

In artikel 13o is sprake van een onderneming, niet zijnde een landbouwbedrijf. Blijkt dat de heffingplichtige behalve intermediaire activiteiten ook agrarische activiteiten op eigen grond en in eigen bedrijfsgebouwen ontplooit, dan wordt hij voor het geheel van activiteiten aangemerkt als

heffingplichtig overeenkomstig titel 1 van hoofdstuk IV van het wetsvoorstel. Met name bij loonwerkers zal dat het geval kunnen zijn. Overigens is dat ook in het voordeel van de betreffende heffingplichtige, omdat titel 3 anders dan titel 1 niet voorziet in verliesnormen en een staffeling van de heffing. Bedrijven die een deel van hun activiteiten in een intermediaire onderneming willen onderbrengen – bijvoorbeeld om in aanmerking te kunnen komen voor de erkenning als monsternemer – zullen de diverse activiteiten van het oorspronkelijke bedrijf volledig – dus feitelijk, fiscaal en boekhoudkundig – moeten splitsen.

Wat betreft artikel 13r, tweede lid, zij verwezen naar de toelichting bij artikel 13c, vierde lid, en 13k, vierde lid, die overeenkomstige bepalingen bevatten.

Artikelen 13u tot en met 13v

Deze artikelen regelen de bestemmingsheffing. Verwezen zij naar de toelichting opgenomen in paragraaf 6 van hoofdstuk II.

Artikelen 13x tot en met 13z

De in deze artikelen geregelde vrijstelling van de verplichting tot het doen van een mineralenaangifte voor bedrijven met een gemiddelde veebezetting van minder dan 2 grootvee-eenheden per hectare, is toegelicht in paragraaf 4 van hoofdstuk II.

Bij ministeriële regeling kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld waaronder de vrijstelling van toepassing is (artikel 13x). Denkbaar is dat de toepasselijkheid van de vrijstelling afhankelijk wordt gemaakt van de tijdige aanmelding van het betreffende bedrijf.

Artikelen 13aa en 13ab

Voor de techniek van heffing en invordering is aangesloten bij de voor de heffing en invordering van rijksbelastingen geldende regels. De Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen zijn – behoudens enkele specifiek genoemde artikelen – van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat heeft vanuit het oogpunt van uniformiteit van wetgeving en voor de praktijk grote voordelen, zeker wanneer daarbij in aanmerking wordt genomen dat op dit punt het wettelijke regime van het huidige artikel 13 van de Meststoffenwet wordt voortgezet en dat wordt aangesloten bij artikel 20 van Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Op de techniek van de aangifte is ingegaan in paragraaf 2 van hoofdstuk II. Op de verplichting tot het inleveren van het uitgereikte aangiftebiljet ziet het van overeenkomstige toepassing zijnde artikel 8 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Op overeenkomstige wijze als in artikel 4, eerste lid, van de huidige Uitvoeringsregeling overschotheffing, zal in een krachtens artikel 6, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen juncto artikel 13aa gestelde ministeriële regeling worden bepaald dat de heffingplichtige aan wie niet reeds een aangiftebiljet is uitgereikt, gehouden is om vóór het tijdstip waarop de heffing moet worden voldaan bij de Inspecteur van het Bureau Heffingen een schriftelijk verzoek in te dienen om uitreiking van een aangiftebiljet. Het aangiftebiljet zal overeenkomstig artikel 7, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen juncto artikel 13aa door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij worden vastgesteld. Denkbaar is dat voor de fosfaatheffing en de stikstofheffing afzonderlijke aangiftebiljetten zullen

worden vastgesteld. Het niet op correcte wijze doen van de aangifte is ingevolge de artikelen 68 en volgende van de Algemene wet inzake rijksbelastingen strafbaar.

Het van overeenkomstige toepassing zijnde artikel 19 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen voorziet in de betaling op aangifte. Indien de heffing die op aangifte behoort te worden voldaan of afgedragen, geheel of gedeeltelijk niet is betaald kan de Inspecteur van het Bureau Heffingen op grond van artikel 20 van die wet juncto artikel 13aa van het onderhavige wetsvoorstel een naheffingsaanslag opleggen. Overeenkomstig artikel 21 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen kan het in de naheffingsaanslag begrepen bedrag aan heffing met maximaal 100% worden verhoogd.

Overeenkomstig de artikelen 22a en volgende van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, kan tegen elke beschikking van de Inspecteur van het Bureau Heffingen bezwaar worden aangetekend. Beroep kan vervolgens overeenkomstig de artikelen 26 en volgende van die wet worden ingesteld bij de belastingkamer van het gerechtshof. Deze specifieke bezwaar- en beroepsprocedure geldt in afwijking van artikel 20 van de Meststoffenwet. Op de overige beschikkingen die in het kader van hoofdstuk IV van het wetsvoorstel worden genomen en die los staan van de inning van de heffing zelf, zoals de verlening van een erkenning, is artikel 20 van de Meststoffenwet onverkort van toepassing.

Waar ingevolge genoemde belastingwetten aan de Minister van Financiën of aan door hem aangewezen functionarissen bepaalde bevoegdheden toekomen, treden daarvoor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij of de door hem aan te wijzen functionarissen in de plaats (artikel 13aa, derde lid). Op dit punt zal de regeling als thans is neergelegd in artikel 3 van de Uitvoeringsregeling overschotheffing worden gecontinueerd. Zo zal de Inspecteur van het Bureau Heffingen de bevoegdheden uitoefenen van de Inspecteur der Belastingen. Waar de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij nadere regelen kan stellen, met name op grond van de artikelen 19 en 62 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen juncto artikel 13aa van het onderhavige wetsvoorstel, zal nog moeten worden gezien in hoeverre daaraan op gelijke wijze invulling zal worden gegeven als in de Uitvoeringsregeling overschotheffing.

Artikel 13aa, derde lid, verschaft tevens een wettelijke basis om, in plaats van de in artikel 80, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen genoemde ambtenaren, ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst te belasten met een speciale opsporingsbevoegdheid voor strafbare feiten die onmiddellijk verband houden met het onderhavige heffingenstelsel. De Algemene Inspectiedienst is ook belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Meststoffenwet bepaalde en de dienst komt krachtens artikel 16 van de Wet op de economische delicten opsporingsbevoegdheid toe voor strafbare gedragingen in strijd met het overigens – buiten hoofdstuk IV – bij of krachtens de Meststoffenwet bepaalde en met het bij of krachtens de Wet bodembescherming bepaalde.

Anders dan in het huidige artikel 13, zevende lid, van de Meststoffenwet zijn ook de artikelen 52 en volgende van de Algemene wet inzake rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing verklaard. Het betreft hier verplichtingen inzake de administratie van heffingplichtigen, en informatieverplichtingen van andere administratieplichtigen ten behoeve van de heffing van derden. In verband daarmee voorziet artikel 13aa, vijfde lid, in een van artikel 52, tweede lid, afwijkende omschrijving van

«administratieplichtigen». Aldus wordt voorzien in een veel meer omvattende administratieverplichting dan thans op grond van het Besluit mestbank en mestboekhouding geldt. Dat besluit wordt wel gehandhaafd ten aanzien van het stelsel van afleveringsbewijzen, zoals is toegelicht in paragraaf 11 van hoofdstuk II, en voor de andere hoofdstukken van de Meststoffenwet.

Ter zake van de administratieve verplichtingen in het kader van het heffingensysteem worden bij ministeriële regeling nog aanvullende regels gesteld, zowel ten aanzien van heffingplichtigen (artikel 13a, onderdeel b) als ten aanzien van derden, zoals leveranciers en afnemers van producten en dieren die op de mineralenbalans zijn opgenomen (artikel 13a, onderdeel g). Denkbaar is bijvoorbeeld dat, wanneer dit ten behoeve van de controle noodzakelijk is, een model voor de mineralenboekhouding wordt voorgeschreven. Artikel 13a, onderdeel b, biedt ook een basis voor het stellen van nadere voorschriften ter zake van de administratie, voor bedrijven met een veebezetting van minder dan 2 grootvee-eenheden per hectare, die in beginsel zijn vrijgesteld van de heffing.

Overigens betekent de van overeenkomstige toepassingverklaring van de belastingwetgeving dat de strafrechtelijke handhaving van de typisch belastingrechtelijke bepalingen zich – anders dan de overige bepalingen bij of krachtens de Meststoffenwet – aan het regime van de Wet op de economische delicten onttrekken. Dit geldt met name ten aanzien van de bepalingen inzake het op correcte wijze doen van de aangifte en de specifieke administratieve verplichtingen. De in dit verband van toepassing zijnde strafrechtelijke bepalingen zijn neergelegd in de artikelen 68 en volgende van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Dat – anders dan in het huidige artikel 13, zevende lid, van de Meststoffenwet – artikel 71 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen niet buiten toepassing is verklaard, houdt verband met het feit dat op grond van hoofdstuk IV van het wetsvoorstel ook een aantal andere algemene voorschriften kan worden gesteld die specifiek met het heffingensysteem samenhangen, waaronder voorschriften ten aanzien van niet-heffingplichtigen, zoals erkende voerleveranciers.

Om samenloop te voorkomen, is uitdrukkelijk vastgelegd dat de artikelen 68 en volgende van toepassing zijn, voorzover de betreffende bepalingen niet mede zijn gebaseerd op andere hoofdstukken van de Meststoffenwet dan hoofdstuk IV (artikel 13aa, zevende lid). Ten aanzien van de bepalingen inzake het opmaken en insturen van afleveringsbewijzen werd al opgemerkt dat deze onder het regime van de Wet op de economische delicten vallen.

Er is in dit stadium van afgezien het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de verschillende op handen zijnde wijzigingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990, onder meer in verband met de herziening van het stelsel van administratieve boeten en van het fiscale strafrecht (kamerstukken II 1993/94, 23 470, nr. 2). Dat zal bij nota van wijziging geschieden, op het moment dat meer zekerheid bestaat over de definitieve wettekst van genoemde belastingwetten en de nummering van de artikelen.

Artikel 13ac

In artikel 13ac is het stelsel van verrekening van mineralenverliezen over de jaren heen neergelegd, waarop in de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk II werd ingegaan. De verrekening geschiedt niet door de heffingplichtige zelf, bij het doen van de aangifte, maar bij afzonderlijke beschikking van de Inspecteur van het Bureau Heffingen na afloop van het betreffende

kalenderjaar. Daarbij wordt de aangifte aangemerkt als verzoek om verrekening. Het betreft hier een afzonderlijke procedure die de uit artikel 19 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen voortvloeiende verplichting tot tijdige betaling van de blijkens de aangifte verschuldigde heffing niet opschort. Evenmin kan worden geanticipeerd op verwachte onderschrijdingen van de verliesnorm in volgende jaren. Is sprake van teruggaaf van betaalde heffing, dan heeft deze om administratieve en financieel-technische redenen betrekking op maximaal drie direct voorafgaande kalenderjaren. Het bedrag waarover teruggaaf wordt verleend wordt niet vermeerderd met rente. De regels waar in het zesde lid sprake van is, kunnen de mogelijkheid van verrekening beperken. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat een bedrijf dat in andere handen overgaat of ophoudt als zodanig te bestaan niet langer voor de mogelijkheid van verrekening in aanmerking komt. Ook de mate van verrekening zou kunnen worden beperkt.

Artikel 13ad

Dit artikel legt, wellicht ten overvloede, duidelijk vast dat de in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheden voor vermindering van de hoeveelheid fosfaat en stikstof waarover wordt geheven uitsluitend worden toegepast indien de heffingsplichtige kan aantonen daar recht op te hebben en indien ook overigens aan alle ter zake gestelde voorwaarden is voldaan. Zo zal de afvoer van dierlijke of overige organische meststoffen alleen tot vermindering van de belastbare hoeveelheid fosfaat en stikstof leiden als een afleveringsbewijs is opgemaakt en als, indien sprake is van bemonstering en analyse, de voorschriften van het bemonsterings- en analyseprotocol zijn nageleefd.

Artikelen 13ae tot en met 13ag en artikel 13ai

Voor de achtergrond bij deze artikelen zij verwezen naar de paragrafen 2, 3 en 5 van hoofdstuk II.

Artikel 13ah

Dit artikel biedt een basis om rekening te houden met verliezen van fosfaat en stikstof tijdens het mestverwerkingsproces, en om verwerkte meststoffen in mindering te brengen op de belastbare hoeveelheid fosfaat en stikstof, zonder dat de afvoer middels afleveringsbewijzen wordt aangetoond. De betreffende regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur òf en in welke mate invulling aan deze mogelijkheid wordt gegeven, zal met name afhangen van de waarborgen ten aanzien van de sturingskracht van het totale systeem. Zo zal ten aanzien van verwerkte mest bijvoorbeeld moeten zijn gewaarborgd dat deze niet op Nederlandse grond wordt aangewend.

Artikel 13aj

Artikel 13aj is toegelicht in paragraaf 8 van hoofdstuk II.

Artikel 13ak

In dit artikel worden alle nadere regels ter zake van de vaststelling van de hoeveelheden fosfaat en stikstof in meststoffen en in andere posten op de mineralenbalans gedelegeerd naar een ministeriële regeling. Deze regeling kan een scala van onderwerpen betreffen. Om geen misverstand te laten bestaan over de grote reikwijdte van de delegatiebepaling zijn de diverse onderwerpen zoveel mogelijk benoemd. Op basis van dit artikel kunnen bemonsterings- en analyseprotocollen worden vastgesteld

(onderdelen a, b en d), kunnen erkenningsregels voor monsternemers en laboratoria worden geformuleerd (onderdeel c), en kunnen allerlei voorschriften ten behoeve van het toezicht op de naleving van de gestelde regels worden vastgesteld (onderdelen e en f). Onderdeel g is als vangnet opgenomen. Op basis van dat onderdeel kunnen ook onverwacht en minder wenselijk geachte ontwikkelingen worden aangepakt. Zo zou op basis van dit onderdeel kunnen worden geregeld dat analyse-uitslagen van monsters van bepaalde mengsels van meststoffen niet in aanmerking worden genomen.

Artikel 13ak ziet niet alleen op bemonstering en analyse maar ook op andere vaststellingen. Het artikel geeft bijvoorbeeld ook een basis om op grond van een aantal teldata vaststellingen te doen ten aanzien van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond of de gemiddelde veebezetting (onderdeel d).

Artikel 13al

Op grond van artikel 13al kunnen bij ministeriële regeling ten aanzien van een aantal onderwerpen regels worden gesteld. De meeste onderdelen van dit artikel zijn in het voorgaande al aan de orde gekomen.

Onderdeel a geeft bedrijven de mogelijkheid om ook de in het buitenland gelegen grond te rekenen tot de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Het gaat daarbij om landbouwgrond die in de grensgebieden is gelegen. Deze mogelijkheid zal uitsluitend worden geboden wanneer voldoende kan worden gewaarborgd dat bij in het kader van het toezicht te houden controles kan worden vastgesteld dat de betreffende landbouwgrond daadwerkelijk bij het bedrijf in gebruik is, in het kader van een normale bedrijfsvoering. Ook de aard van het grondgebruik zal moeten kunnen worden vastgesteld. Onderdeel a is relevant voor de vaststelling van het toelaatbare verlies, van de opname van meststoffen door het gewas (forfaitaire mineralenheffingen) of de mineralenafvoer met akker- en tuinbouwproducten andere dan ruwvoer (verfijnde mineralenheffingen).

Onderdeel f geeft een algemene aanvullende bevoegdheid om bij ministeriële regeling voorwaarden te stellen waaronder een afvoerpost in aanmerking wordt genomen voor vermindering van de belastbare hoeveelheid. Deze regeling kan bijvoorbeeld relevant zijn voor de toepassing van artikel D7 van bijlage D. Dat artikel voorziet voor deelnemers aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen in een forfaitaire afvoerpost per betaalde hectare voor andere akker- en tuinbouwproducten dan ruwvoer. Als voorwaarde geldt wel dat de betreffende akker- en tuinbouwproducten aantoonbaar van het bedrijf zijn afgevoerd (tweede lid). In beginsel zal de afvoer moeten hebben plaatsgevonden vóór 31 december van het kalenderjaar waarin de teelt heeft plaatsgevonden en waarvoor de afvoerpost op de aangifte wordt opgevoerd. Direct aansluitend aan dat jaar dient immers de aangifte van de verschuldigde heffing te worden gedaan en dienen derhalve alle voor de hoogte van de heffing relevante feiten vast te staan. De regels over de uiterste datum waarvoor de afvoer van het bedrijf moet hebben plaatsgevonden en eventuele andere voorwaarden waaronder de betreffende post als afvoerpost in aanmerking wordt genomen zullen worden gesteld op grond van artikel 13al, onderdeel f.

F, G en H

Deze onderdelen van het wetsvoorstel zijn al toegelicht in paragraaf 1 van hoofdstuk III. De onderdelen 1 en 2 van onderdeel F zijn slechts technisch van aard. De begrippen «vee» en «pluimvee» hebben geen

toegevoegde waarde ten opzichte van het begrip «diersoort» en zijn als zodanig niet langer in artikel 1, eerste lid, gedefinieerd. Voorts dient in artikel 14, achtste lid, te worden verwezen naar de opname van diersoorten in bijlage A bij de wet: de diersoorten worden niet langer door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangewezen.

Het negende lid is vooral opgenomen om wetssystematische redenen, aangezien de Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproductie een dubblure inhoudt ten opzichte van bijlage A. De formele wetgever bevestigt zo bovendien – overeenkomstig de jurisprudentie van de Hoge Raad – dat bij de vaststelling of sprake is van overtreding van het uitbreidingsverbod van artikel 14 niet de werkelijke mestproductie per dier bepalend is maar de forfaitair berekende fosfaatproductie. Verwezen zij bijvoorbeeld naar het arrest van de Hoge Raad van 20 december 1994, nr. 98.180E, AB. De forfaits zijn dezelfde als de forfaits op basis waarvan op grond van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen de historische referentiehoeveelheid is bepaald: de consequentie daarvan is dat het aantal dieren ten opzichte van het historische aantal is «bevroren», ook wanneer de fosfaatproductie per dier inmiddels – als gevolg van voermaatregelen – in werkelijkheid minder is geworden. Dergelijke maatregelen worden wel gehonoreerd in het stelsel van de verfijnde mineralenheffingen – zij leiden immers tot een beperking van het mineralenverlies waarover wordt geheven – maar niet in het daarvan volledig los staande stelsel van het uitbreidingsverbod. Met het schrappen van de 30%-kortingsmaatregel (onderdeel G) spelen voermaatregelen in het stelsel van het uitbreidingsverbod geen rol meer.

Onderdeel H voorziet in een technische wijziging die noodzakelijk is door het feit dat de begripsbepaling van «mestproductierecht» is vervallen.

I

Op de gewijzigde formulering van artikel 17 is nader ingegaan in paragraaf 3 van hoofdstuk III.

J

Het betreft hier deels technische wijzigingen die noodzakelijk zijn omdat de huidige verwijzingen in de betreffende artikelen door de wijzigingen die het onderhavige wetsvoorstel met zich meebrengt niet juist en volledig meer zijn. Met deze wijzigingen wordt voorts de zogenaamde voorhangprocedure van artikel 23 van de Meststoffenwet van toepassing op een aantal algemene maatregelen van bestuur, bij of krachtens welke regels worden gesteld met betrekking tot aspecten die de heffingsgrondslag raken. Door zo invulling te geven aan het legaliteitsbeginsel, wordt tevens voldaan aan de waarborgen waarmee artikel 104 van de Grondwet de belastingheffing omgeeft.

K

Artikel 25 regelt de aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij toekomende bevoegdheden die kunnen worden gedelegeerd. Het nieuwe artikel 25a geeft uitdrukking aan de grote betrokkenheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij het in hoofdstuk IV van het wetsvoorstel neergelegde heffingensysteem en de uitvoering daarvan. Daarmee wordt immers invulling gegeven aan een centraal onderdeel van de Integrale Notitie, waarvoor deze minister medeverantwoordelijkheid draagt.

M

Artikel 38a voorziet in een flexibele mogelijkheid om delen van de Meststoffenwet te laten terugtreden. Een zelfde bepaling is opgenomen in de Wet verplaatsing mestproductie. Artikel 38a biedt bijvoorbeeld een basis voor het bij algemene maatregel van bestuur laten vervallen van de mestproductierechten, indien deze in het volgende decennium niet langer noodzakelijk blijken te zijn. Daarnaast wordt momenteel onderzoek verricht, mede in het licht van de motie-Ter Veer (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 15).

Artikel II

Deze wijzigingen hangen samen met het vervallen van de verplichting om bij verplaatsing in het kader van de Wet verplaatsing mestproductie een mestafzetplan over te leggen. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 2 van hoofdstuk III. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de opsomming van gemeentenamen van Gebied II in de bijlage bij de Wet verplaatsing mestproductie weer in alfabetische volgorde te rangschikken (onderdeel F, tweede lid). Bij de aanpassing van de omschrijving van Gebied II in verband met de gemeentelijke herindeling van Noord-Brabant werd het alfabetische karakter van de opsomming doorbroken, wat de inzichtelijkheid van de opsomming minder groot maakt. De datum waarop de herindeling van kracht moet worden is 1 januari 1997. Om te voorkomen dat bij toekomstige herindelingen of naamswijzigingen de Wet verplaatsing mestproductie telkens moet worden gewijzigd, wordt met de wijziging van onderdeel F, eerste lid, thans tevens in de bijlage tot uitdrukking gebracht dat de gebiedsomschrijving de situatie weergeeft op 1 januari 1997. De op die datum geldende situatie bepaalt ook voor de toekomst de geografische begrenzing van de gebieden. Daarmee heeft de bijlage een statisch karakter gekregen.

Artikel IV

Deze overgangsrechtelijke bepaling stelt buiten twijfel dat aan deze wetswijziging geen gewijzigd inzicht omtrent de strafwaardigheid van de feiten ten grondslag ligt. Er is slechts sprake van een gedeeltelijke omschakeling naar een ander wettelijk systeem. Strafbare feiten begaan vóór inwerkingtreding van de onderhavige wet kunnen derhalve op basis van het oorspronkelijke wettelijke regime worden vervolgd, ook als de toepassing van de gewijzigde bepalingen voor betrokkene gunstiger zou zijn.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend